

## UCHWAŁA

Dnia 13 lipca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn (sprawozdawca)

SSN Jerzy Kwaśniewski

w sprawie z odwołania R. K.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o prawo do emerytury,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw

Publicznych w dniu 13 lipca 2012 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego z dnia

12 kwietnia 2012 r.,

Czy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego o przyznaniu (odmowie przyznania) prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego z uwzględnieniem postanowień rozporządzeń wspólnotowych dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego od pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty, Dz. U. UE L. nr 149, poz. 2 ze zm. oraz Rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. ustalającego sposób stosowania Rozporządzenia Rady nr 1408/71 i aktualnie obowiązującego Rozporządzenia

Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. UE.L. nr 166, poz. 1 ze zm. oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego) właściwy miejscowo jest sąd miejsca siedziby organu rentowego jako jednostki organizacyjnej wyznaczonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do rozpoznania wniosku o przyznanie prawa (art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c.), czy sąd, w którego okręgu ma miejsce zamieszkania strona odwołująca się od decyzji wydanej przez organ rentowy (art. 461 § 2 k.p.c.)?

podjął uchwałę:

**W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego - jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyznaczonej przez Prezesa Zakładu jako właściwej w sprawach związanych z unijną koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, o odmowie lub przyznaniu prawa do emerytury lub renty właściwy miejscowo jest sąd, w którego okręgu ma miejsce zamieszkania strona odwołująca się od tej decyzji (art. 461 § 2 i 2<sup>2</sup> k.p.c.).**

## **UZASADNIENIE**

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu zażalenia organu rentowego na postanowienie Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. z dnia 21 listopada 2011 r., [...], którym sprawę przekazano do rozpoznania Sądowi Okręgowemu – Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G.

W sprawie tej, ubezpieczony R. K. złożył w organie właściwym według swojego miejsca zamieszkania – ZUS Oddziale w G. wniosek o emeryturę. W kwestionariuszu dotyczącym okresów składkowych i nieskładkowych wykazał obok okresów zatrudnienia w Polsce, także okresy zatrudnienia w Norwegii. ZUS Oddział w G. przekazał ten wniosek do rozpatrzenia ZUS – Oddziałowi w S. Wydziałowi Realizacji Umów Międzynarodowych, który odmówił wnioskodawcy prawa do emerytury. Ubezpieczony za pośrednictwem ZUS – Oddziału w S. wniósł odwołanie od tej decyzji kierując je do Sądu Okręgowego w G. ZUS – Oddział w S. przekazał odwołanie do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w S.

Sąd Okręgowy w S. uzasadniając swoje postanowienie o przekazaniu sprawy Sądowi Okręgowemu w G. jako właściwemu miejscowo wskazał, że wnioskodawca zarówno w dacie złożenia wniosku o przyznanie prawa do emerytury, jak i w dacie wniesienia odwołania od decyzji ZUS mieszkał w G, tj. w okręgu Sądu Okręgowego w G. Podstawą wydania decyzji odmownej co do jego prawa do emerytury stanowił brak dowodów na wykonywanie przez okres 15 lat pracy w warunkach szczególnych. W odwołaniu R. K. wnioskował o przesłuchanie na tę okoliczność dwóch świadków zamieszkałych w R. i G.

Sąd Okręgowy podniósł, że zgodnie z art. 461 § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych właściwy do rozpoznania sprawy jest sąd, w którego okręgu ma miejsce zamieszkania strona odwołująca się od decyzji wydanej przez organ rentowy, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. Takim przepisem jest art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c. stanowiący, że w sprawach, w których nie można określić właściwości sądu według przepisów paragrafów poprzedzających, jak również w sprawach, w których ubezpieczony zamieszkały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej otrzymuje świadczenie wypłacane przez wyznaczoną przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jednostkę organizacyjną tego Zakładu, właściwy jest sąd, w którego okręgu ma siedzibę organ rentowy. W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie brak było jednak podstaw do zastosowania tego przepisu szczególnego, gdyż jako wyjątek od ogólnej zasady nie może on być interpretowany rozszerzająco. Przepis ten zaś odnosi się tylko do spraw, w których istnienie samego prawa do świadczenia zostało już przesądzone i obecnie dana osoba już to świadczenie otrzymuje. Jeśli zaś prawo do świadczenia jest nadal

sporne, ewentualny proces powinien się toczyć przed sądem właściwym na zasadach ogólnych. Zdaniem Sądu Okręgowego pogląd ten jest tym bardziej trafny, że istotne problemy wywołujące potrzebę przeprowadzenia przez sąd dowodów z przesłuchania stron czy też zeznań świadków występują najczęściej wówczas, gdy sporne jest samo prawo do świadczenia, a nie gdy spór dotyczy np. tego jaka powinna być aktualna wysokość już wypłacanego świadczenia.

Sąd Apelacyjny, przedstawiając do rozpoznania Sądowi Najwyższemu rozpatrywane zagadnienie prawne wskazał, że wykładnia semantyczna art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c. ustanawiającego wyjątek od ogólnej reguły określania właściwości miejscowej sądu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten odwołuje się wyłącznie do spraw, w których ubezpieczony zamieszkały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej otrzymuje świadczenie wypłacane przez wyznaczoną przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jednostkę organizacyjną tego Zakładu, co oznacza, że chodzi tu jedynie o tę kategorię spraw, w których istnienie samego prawa do świadczenia zostało już uprzednio przesądzone i obecnie ubezpieczony już to świadczenie otrzymuje. Na korzyść tej wykładni przemawiają także pozostałe regulacje odrębne, do których odwołuje się art. 461 § 2 k.p.c., a które odmienną właściwość miejscową sądu wiążą jedynie z rodzajem sprawy ubezpieczeniowej, względnie organem wydającym decyzję, nie uzależniając ustalenia właściwości miejscowej sądu od wypłaty świadczenia. I tak, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których wniesiono odwołanie od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wojskowego organu emerytalnego albo organu emerytalnego właściwego w stosunku do funkcjonariuszy Służby Więziennej, właściwy jest sąd, w którego okręgu ma siedzibę ten organ (art. 461 § 2<sup>1</sup> k.p.c.).

Sąd Apelacyjny podkreślił, że gdyby jednak przyjąć taką interpretację, to należałoby dojść do wniosku o dychotomiczną właściwość miejscową sądu, albowiem sprawy tego samego ubezpieczonego – o przyznanie prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego i o jego wysokość podlegałyby rozpoznaniu przez różne miejscowo sądy. Dla Sądu Apelacyjnego nie jest także w pełni przekonujący argument wskazany przez Sąd Okręgowy, że istotne problemy

wywołujące potrzebę przeprowadzenia przed sądem dowodów osobowych występują najczęściej w związku z ustalaniem prawa do świadczeń, a zdecydowanie rzadziej, gdy spór dotyczy wysokości świadczenia. Sąd Apelacyjny zauważył jednak również, że posiadanie – tak, jak to ma miejsce w analizowanej sprawie – okresów zagranicznych, których uwzględnienie wymaga analizy przez pryzmat przepisów o wspólnotowej koordynacji zabezpieczenia społecznego jest obojętne dla samego ustalenia prawa, wywierając co najwyżej wpływ na jego wysokość.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny podniósł, że w analizowanej sprawie nie można abstrahować od tego, że rozporządzenia wspólnotowe obowiązujące Polskę w związku z członkostwem w Unii Europejskiej w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego określają zakres różnej rangi działań i konkretnych obowiązków, których wykonanie jest konieczne dla sprawnej realizacji wspólnotowej koordynacji. Do podejmowania stosownych działań w tym zakresie zobowiązane są zaś właściwe organy każdego państwa członkowskiego, na których spoczywa obowiązek stosowania ustawodawstwa podlegającego koordynacji. Rozporządzenie 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. Urz. WE L 149, s. 2 ze zm.), które ze względu na okresy ubezpieczenia w Norwegii mają zastosowanie w sprawie, zawiera w art. 1 wykładnię autentyczną pojęć „właściwa instytucja”. Przepis art. 1 lit. o rozporządzenia 1408/71 stanowi, że „określenie „instytucja właściwa” oznacza: i) instytucję, w której zainteresowany jest ubezpieczony w chwili składania wniosku o świadczenie; lub ii) instytucję, od której zainteresowany ma prawo uzyskać świadczenia lub miałby prawo do uzyskania świadczeń, gdyby on sam lub członkowie jego rodziny zamieszkiwali terytorium Państwa Członkowskiego, w którym znajduje się ta instytucja; lub iii) instytucję, określoną przez właściwą władzę danego Państwa Członkowskiego; lub iv) w przypadku systemu dotyczącego obowiązków pracodawcy w zakresie świadczeń określonych w art. 4 ust. 1, pracodawcę bądź ubezpieczyciela zastępczego bądź, w przypadku ich braku, organ lub władzę wyznaczoną przez właściwą władzę danego Państwa

Członkowskiego;”. Załącznik nr 2 do rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia 1408/71 (rozporządzenie Rady (EWG) NR 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 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. Urz. WE L 74, s. 1) pod literą T – Polska wskazuje jednoznacznie, które oddziały ZUS w poszczególnych miastach są instytucjami właściwymi. Analogicznie pojęcie instytucji właściwej definiuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166, s. 1 ze zm.) – art. 1 lit. q. W wykonaniu rozporządzeń EWG nr 1408/71 i nr 574/72 oraz na podstawie art. 73 ust. 3 pkt 3 ustawy systemowej oraz statutu ZUS Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zarządzeniem nr 20 z dnia 11 lipca 2003 r. wyznaczył jednostki organizacyjne ZUS do realizacji wymienionych rozporządzeń. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 4 tego zarządzenia jednostką rozpatrującą wnioski o emerytury i renty podlegające koordynacji wspólnotowej właściwą w odniesieniu do osób zamieszkałych w Polsce lub za granicą, posiadających łączne okresy ubezpieczenia polskie i zagraniczne, w tym ostatnio przebyte w Danii, Estonii, Finlandii, Islandii, Litwie, Łotwie, Norwegii i Szwecji jest Oddział ZUS w S. Wydział Realizacji Umów Międzynarodowych.

Uwzględniając powyższe Sąd Apelacyjny skłania się ku pogładowi, że jakkolwiek semantyczna wykładnia art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c. może prowadzić do wniosku o uzależnieniu właściwości miejscowej sądu od tego czy świadczenie emerytalno-rentowe zostało przyznane, czy też nie, to jednak nie to było celem ustawodawcy, który zmierzał raczej w kierunku powierzenia rozpoznawania sprawy przez sąd, w okręgu którego organ rentowy wydał merytoryczną decyzję z uwzględnieniem regulacji prawnych związanych z ubezpieczeniem osób migrujących. Skoro sprawy związane z wypłatą świadczenia zostały przekazane do prowadzenia przez wyspecjalizowane jednostki organizacyjne ZUS, to tym bardziej sprawy związane z nabyciem prawa do tych świadczeń winny być prowadzone przed sądem właściwym ze względu na wyznaczenie jednostki organizacyjnej przez Prezesa

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jak podkreślił Sąd Apelacyjny w tym kierunku sprawa ta była dotychczas rozstrzygana przez Sąd zadający pytanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafny jest pogląd, wyrażony przez Sądy rozpatrujące sprawę w pierwszej i drugiej instancji, że wykładnia językowa art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c., prowadzi do wniosku, że wskazany w niej wyjątek od zasady ogólnej rozstrzygającej o właściwości miejscowej sądu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dotyczy wyłącznie spraw, w których świadczenie z ubezpieczenia społecznego jest już wypłacane (nie obejmuje on zatem spraw o prawo do tego świadczenia). Ponieważ zaproponowana przez Sąd pytający wykładnia tego przepisu w istocie zmierza do wykazania, że w sprawie zachodzi wyjątek od zasady pierwszeństwa wykładni językowej, warto wskazać sytuacje w których wyjątek taki jest dopuszczany. W tym kontekście należy podkreślić, że ustalony przez zasadę pierwszeństwa wykładni językowej porządek preferencji jest jedynie porządkiem *prima facie*, a nie porządkiem absolutnym. W pewnych sytuacjach można zatem od niego odstąpić i przypisać pierwszeństwo wykładni systemowej lub funkcjonalnej. Jednakże interpretator może odstąpić od wykładni językowej tylko wtedy, gdy uzasadni to powołaniem się na ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne. Nie każde zatem racje, a jedynie szczególnie istotne upoważniają do odstąpienia od literalnego znaczenia przepisu. Wykładnia, w której interpretator odchodzi od sensu językowego przepisu może być tolerowana tylko w wyjątkowych okolicznościach, bowiem w państwie prawa obywatele mają prawo polegać na tym, co ustawodawca w tekście prawnym rzeczywiście powiedział, a nie na tym, co chciał powiedzieć lub co powiedziałby, gdyby znał nowe okoliczności (por. L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów, Toruń 2002, s. 100 – 101; zob. też: por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 16 sierpnia 2005 r., I UK 378/04, OSNP 2006 nr 13 – 14, poz. 218; 23 października 2006 r., I UK 128/06, OSNP 2007 nr 23 – 24, poz. 359; 29 stycznia 2008 r., I UK 239/07, OSNP 2009 nr 7 – 8, poz. 103; 4 marca 2008 r., II UK 129/07, OSNP 2009 nr 11 – 12, poz. 155; 19 maja 2009 r., III UK 6/09, LEX nr 509028; 7 lutego 2011 r., I UK 276/11, niepublikowany).

W ocenie Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie nie ma ważkich racji, które mogłyby jednoznacznie przesądzić o konieczności odstąpienia od wyników wykładni językowej. W szczególności Sąd Apelacyjny, przedstawiając argumenty przemawiające za wyspecjalizowaniem wyodrębnionych jednostek ZUS do załatwiania spraw z uwzględnieniem regulacji unijnych w zakresie zabezpieczenia społecznego, nie wskazał przekonujących powodów, które mogłyby przemawiać za koniecznością wyspecjalizowania się konkretnych sądów w zakresie rozstrzygania spornych spraw z tej dziedziny. Gdyby ustawodawcy zależało na takiej specjalizacji, to art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c. w interesującym nas fragmencie powinien zredagować tak, jak to uczynił w art. 461 § 2<sup>1</sup> k.p.c., w którym wyjątek od generalnej zasady właściwości miejscowej sądu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dopuścił w odniesieniu do wszystkich decyzji (z tego zakresu) organów w nim wskazanych, na rzecz właściwości sądu, w którego okręgu ma siedzibę ten organ. Z art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c. wynika zaś zawężenie tego przepisu jedynie do spraw, w których ubezpieczony otrzymuje świadczenie. Z zakazu wykładni synonimicznej, czyli zakazu przyjmowania, że normodawca nadaje różnym zwrotom to samo znaczenie wynika, że działania art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c. nie można rozciągać na wszystkie decyzje wydawane przez wyspecjalizowany oddział ZUS, lecz jedynie na te, które są wydawane już po przyznaniu świadczenia. Należy także podnieść, że wszelkie regulacje prawa unijnego, w tym wskazane przez Sąd Apelacyjny, odnoszą się do właściwości miejscowej organu rentowego, a nie sądu, który ma rozpoznawać ewentualną sprawę z elementem unijnym. Brak również uzasadnienia dla tezy, że sprawy o przyznanie świadczenia i sprawy wynikłe już po jego przyznaniu nie mogą być rozpoznawane przez różne miejscowo sądy. W sprawach tych zapadają osobne decyzje stanowiące osobny przedmiot odwołania do sądu i nie ma przeszkód, także funkcjonalnych, aby nie mogły być rozpoznawane przez różne miejscowo sądy. Warto także podkreślić, że nie tylko nie można się doszukać ważnych racji, które mogłyby przemawiać za odejściem od rezultatów wykładni językowej, ale na rzecz przyjęcia wyniku tej wykładni przemawiają względy systemowe i funkcjonalne. Ustawodawca ustanawiając w art. 461 § 2 k.p.c. generalną regułę, że właściwy w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego jest sąd, w którego okręgu ma miejsce zamieszkania



strona odwołująca się od tej decyzji uznał, że elementem decydującym jest ułatwienie ubezpieczonym załatwiania ich spraw. Zważywszy, że są to często osoby mające z powodu wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej lub stanu majątkowego ograniczoną mobilność, umożliwienie im załatwiania spraw w sądzie właściwym ze względu na miejsce zamieszkania ubezpieczonego jest w pełni uzasadnione. Za zakazem rozszerzania ustalonego w art. 461 § 2<sup>2</sup> k.p.c. wyjątku od tej reguły przemawiają zatem istotne względy społeczne.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. rozstrzygnął jak w sentencji uchwały.