

Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca, uzasadnienie)

Sędzia SN Beata Gudowska

Sędzia SN Jerzy Kuźniar (sprawozdawca)

Sędzia SN Zbigniew Myszka

Sędzia SN Lech Walentynowicz

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Marzanny P. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w W. o nakazanie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 5 kwietnia 2006 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 27 października 2005 r., III CZP 69/05:

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o nakazanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przekazania składki do otwartego funduszu emerytalnego?

a w przypadku odpowiedzi twierdzącej

Czy ubezpieczony jest legitymowany czynnie do wystąpienia z takim żądaniem?"

podjął uchwałę i nadał jej moc zasady prawnej:

1. Droga sądowa jest dopuszczalna w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych o przekazanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych części składki na ubezpieczenie emerytalne do otwartego funduszu emerytalnego.

2. Ubezpieczony, na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), uprawniony jest do wystąpienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o wydanie decyzji w tym przedmiocie.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 27 października 2005 r. Sąd Najwyższy przekazał do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy w Świdnicy. Zagadnienie to wynikało na tle następującego stanu faktycznego. Powódka Marzanna P. domagała się nakazania pozwanemu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej: "Zakład"), aby przekazał na rzecz Otwartego Funduszu Emerytalnego "C.U." kwotę 1358,95 zł z ustawowymi odsetkami. Powódka twierdziła, że jej pracodawca systematycznie wpłacał na konto pozwanego składki z tytułu ubezpieczenia społecznego, pozwany jednak części tych składek (7,3%) należnych za styczeń, marzec, kwiecień, maj i lipiec 2000 r. nie przekazał na rzecz Otwartego Funduszu Emerytalnego "C.U.", którego powódka jest członkiem.

Pozwany Zakład przyznał fakt nieprzekazania części składek, zarzucał jednak brak legitymacji procesowej powódki do dochodzenia nakazania wpłaty przez Zakład na rzecz osoby trzeciej, oraz podnosił zarzut braku wymagalności świadczenia.

Sąd Rejonowy w Wałbrzychu wyrokiem z dnia 26 stycznia 2005 r. uwzględnił powództwo, wskazując jako podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm. – dalej: "u.s.u.s.").

Rozpoznając apelację pozwanego Zakładu, Sąd Okręgowy przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia wskazane na wstępie zagadnienie

prawne. Sąd Najwyższy postanowił, na podstawie art. 390 § 1 zdanie drugie k.p.c., przedstawić zagadnienie powiększonemu składowi, kierując się następującymi względami.

Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie stworzyła mechanizmu prawnego „wymuszenia” realizacji przez Zakład ustawowego obowiązku odprowadzenia części składki do otwartego funduszu emerytalnego (dalej: „fundusz” lub „fundusz emerytalny”). Analiza art. 22 ust. 3 i art. 47 ust. 9 pozwala jedynie przyjąć, że fundusz może na drodze sądowej dochodzić realizacji przez Zakład obowiązku przekazania części składki w sytuacji, w której członek funduszu zawiadomił go o wielkości zaległych składek. Nie można także wykluczyć odszkodowawczego roszczenia ubezpieczonego (członka funduszu) wobec funduszu na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Należy także dopuścić możliwość roszczenia ubezpieczonego przeciwko Zakładowi o naprawienie szkody spowodowanej niewykonaniem ustawowego obowiązku terminowego przekazania części pobranej składki na rzecz funduszu.

Rozwiązania te stworzyły pośrednie możliwości ochrony prawnej ubezpieczonego w związku z nieprzekazaniem części składki do funduszu, nie zapewniają jednak ubezpieczonemu właściwej ochrony prawnej odnośnie do świadczeń przyszłych. Stosunek ubezpieczeniowy stwarza nie tylko obowiązki ze strony ubezpieczonego, lecz także uprawnienia do przyszłych świadczeń. Ekspektatywa, czyli oczekiwanie prawne członka funduszu, powinna podlegać skutecznej ochronie prawnej. Ubezpieczeni poszukują ochrony prawnej na drodze sądowej, dążąc do uzyskania orzeczenia sądowego, na podstawie którego mogliby egzekwować spełnianie przez Zakład obowiązku przekazania części składki do funduszu. Poszukiwanie to następuje bądź przez wniesienie sprawy w postępowaniu odrębnym z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji o przekazaniu części składki do funduszu, bądź przez wytoczenie powództwa o nakazanie Zakładowi przekazania części składki do funduszu.

Rozważając problem dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o nakazanie przekazania przez Zakład części składek do funduszu, Sąd Najwyższy wskazał na konieczność wyjaśnienia, czy sprawa taka może być uznana za sprawę cywilną w sensie materialnym (art. 1 k.p.c.) oraz czy dla rozpoznania tej sprawy została

przewidziana w obowiązujących przepisach droga postępowania przed innymi sądami, niż sądy powszechne (art. 177 Konstytucji).

W ocenie Sądu Najwyższego przedstawiającego zagadnienie prawne, należy pozytywnie przesądzić kwestię dopuszczalności drogi sądowej w sprawie o nakazanie Zakładowi przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne do funduszu, gdyż sprawa taka może być uznana za sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. Obowiązek Zakładu przekazania części składki do właściwego funduszu wynika wprost z ustawy (art. 22 ust. 3 i art. 47 ust. 9 u.s.u.s.). Wątpliwości budzi kwestia, czy art. 83 ust. 1 u.s.u.s. stanowi podstawę do wydawania przez Zakład decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących tej czynności. Możliwość taką wykluczył Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04 (OSP 2005, nr 4, poz. 46). Gdyby podzielić ten pogląd, należałoby uznać, że obowiązek Zakładu w tym zakresie może być realizowany w drodze procesu cywilnego. Na rzecz dopuszczalności drogi sądowej przemawia także fakt, że sprawa o wykonanie omawianego obowiązku Zakładu nie mogłaby zostać rozpoznana w żadnym innym postępowaniu sądowym, nie ma bowiem podstawy prawnej do przyjęcia kompetencji sądów administracyjnych.

Uznając dopuszczalność drogi sądowej w sprawie o nakazanie Zakładowi przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne do funduszu, Sąd Najwyższy wskazał jednocześnie, że zasadnicze wątpliwości sprowadzają się do tego, czy sprawa taka podlega rozpoznaniu w postępowaniu zwykłym, czy też w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 459-477¹⁶ k.p.c.). Wątpliwości nasuwa przytoczona uchwała z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04, w której przyjęto, że sprawa o przekazanie przez Zakład części składki na ubezpieczenie emerytalne nie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przy przyjęciu dopuszczalności drogi sądowej należałoby zatem uznać, że sprawa taka byłaby rozpoznawana w zwykłym postępowaniu cywilnym.

Powstaje jednak problem, czy ubezpieczony jest legitymowany czynnie do wystąpienia z takim powództwem. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia o przekazaniu powiększonemu składowi zagadnienia prawnego, obowiązek przekazania przez Zakład części składki na ubezpieczenie emerytalne do funduszu jest elementem składowym stosunku prawnego istniejącego między Zakładem a funduszem. Zakład jest zobowiązany względem funduszu do

przekazania części składki, a fundusz jest uprawniony do domagania się wykonania tego zobowiązania, wynikającego z ustawy. Nie ma zatem wątpliwości, że w tego rodzaju sprawie fundusz ma czynną legitymację procesową, która wynika wprost z jego legitymacji materialnej. Inaczej jednak sytuacja przedstawia się w wypadku ubezpieczonego, który nie jest podmiotem stosunku prawnego pomiędzy Zakładem a funduszem. Ubezpieczonego łączy z Zakładem stosunek ubezpieczenia, a z funduszem stosunek członkostwa. Z żadnego z tych stosunków nie wynika dla ubezpieczonego uprawnienie do domagania się wykonania przez Zakład na rzecz funduszu ustawowego obowiązku. W ocenie Sądu Najwyższego, ubezpieczony nie ma zatem legitymacji materialnej (ta przysługuje funduszowi), a tym samym legitymacji procesowej, brak bowiem przepisu ustawy, który wyposażałby ubezpieczonego w taką legitymację pomimo nieposiadania legitymacji materialnej. W tej sytuacji otwarcie drogi sądowej w zwykłym postępowaniu cywilnym stwarza dla ubezpieczonego iluzoryczną ochronę prawną, skoro powództwo musiałoby podlegać oddaleniu wobec braku legitymacji procesowej.

Sąd Najwyższy wskazał, że takiego skutku można uniknąć, gdyby uznać – odmiennie niż to uczynił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04 – że sprawa o przekazanie przez Zakład części składki na ubezpieczenie emerytalne do funduszu jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy rozważyć kwestię dopuszczalności drogi sądowej. W ujęciu tradycyjnym podkreśla się, że celem ustalenia istnienia w konkretnej sprawie dopuszczalności drogi sądowej należy stwierdzić, czy sprawa jest sprawą cywilną (art. 1 k.p.c.) oraz czy nie istnieje przepis szczególny, który wyłącza w tej sprawie kompetencję sądów powszechnych (art. 2 k.p.c.). Niedopuszczalność drogi sądowej zachodzi, gdy w danej sprawie brak jednego z tych dwóch elementów.

Na tle art. 1 k.p.c. należy rozróżnić dwa rodzaje spraw cywilnych: sprawy cywilne w znaczeniu materialnym, tj. sprawy wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z zakresu prawa pracy, a także sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, tj. sprawy, które w istocie nie mają charakteru cywilnego, ale uchodzą za sprawy cywilne z tego względu, że ich rozpoznanie odbywa się według kodeksu postępowania cywilnego bądź z mocy

przepisów zawartych w tym kodeksie (np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych – art. 459 i 477⁸ k.p.c., sprawy z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego – art. 691¹ k.p.c.), bądź zawartych w innych ustawach (np. w ustawie z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. Nr 36, poz. 180 ze zm.).

Obszernej wykładni art. 1 i 2 k.p.c. dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., Sk 12/99 (OTK Zb.Urz. 2000, nr 5, poz. 143). Powołując się na poglądy doktryny, wskazał, że obecnie uznaje się, iż przedmiotem procesu jest tzw. roszczenie procesowe, oderwane od materialnoprawnego "usprawiedliwienia" roszczenia zgłaszanego w pozwie. Roszczenie procesowe oznacza możliwość wniesienia sprawy do sądu i żądania ochrony; jest ono instytucją czysto procesową, niekiedy niemającą odzwierciedlenia w prawie cywilnym materialnym. Obowiązkiem sądu jest zajęcie się roszczeniem procesowym według treści żądania, niezależnie od tego, czy jest ono merytorycznie uzasadnione. Jeśli według twierdzeń powoda zawartych w pozwie, między nim a pozwanym istnieje stosunek cywilnoprawny, droga sądowa jest dopuszczalna i pozew nie może być odrzucony z powodu jej braku, a postępowanie przed sądem ma dopiero wykazać, czy twierdzenie będące jego przedmiotem znajduje podstawę w przepisach prawa materialnego. (...)

W ostatnich latach w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego stanowisko co do znaczenia art. 1 i 2 k.p.c. uległo istotnej zmianie, polegającej na tym, że pojęcie "sprawy cywilnej" rozumiane jest szeroko (por. orzeczenia cytowane w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129). W orzeczeniach tych, wydanych w sprawach, w których chodziło o skutki działań władczych administracji publicznej, trafnie podkreślono, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. są nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1 k.c. Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej, jest – oprócz zdarzeń cywilnoprawnych regulowanych w kodeksie cywilnym, takich jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony – także akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego. Po uwzględnieniu prezentowanej w doktrynie oraz współczesnej judykaturze tezy, że dopuszczalność drogi sądowej zależy od twierdzeń, na których powód opiera w pozwie swoje roszczenie, nie jest

natomiast warunkowana wykazaniem istnienia roszczenia oraz stosunku prawnego łączącego strony, rodzi się wniosek, że jeśli roszczenie zostało oparte na zdarzeniach prawnych wywołujących konsekwencje cywilnoprawne, droga sądowa jest dopuszczalna, co oczywiście nie przesądza zasadności powództwa. Ze szczególną uwagą należy odnotować orzeczenia Sądu Najwyższego, w których uznano dopuszczalność drogi sądowej w sprawach, w których przedmiotem ochrony była należność publicznoprawna (por. m.in. postanowienie z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20 lub uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02).

W świetle przedstawionych uwag oraz art. 1 i 2 § 1 i 3 k.p.c. przyjąć zatem należy, że droga sądowa jest dopuszczalna, jeśli sprawa ma charakter sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym i nie ma przepisu szczególnego, który przekazywałby jej rozpoznanie do właściwości organu innego niż sąd powszechny. Droga sądowa dopuszczalna jest również wtedy, gdy sprawa ma charakter sprawy cywilnej w znaczeniu formalnym. Z niedopuszczalnością drogi sądowej mamy natomiast do czynienia wtedy, gdy sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej ani w znaczeniu materialnym, ani w znaczeniu formalnym, albo sprawa ma wprawdzie charakter sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym, ale na podstawie szczególnego przepisu przekazana została do właściwości innego organu niż sąd powszechny (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2005 r., III CZP 85/04, OSNC 2006, nr 1, poz. 4).

Rozważając, czy w sprawie o nakazanie Zakładowi przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne funduszowi istnieje dopuszczalność drogi sądowej, należy zauważyć, że nie ma przepisu, który poddawałby wprost taką sprawę orzecznictwu innego sądu lub organu innego niż sąd powszechny. Nie można przyjąć zwłaszcza kompetencji sądów administracyjnych, gdyż w cytowanej uchwale z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04, Sąd Najwyższy trafnie uznał, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych nie przewiduje wydania przez Zakład decyzji w przedmiocie przekazania części składki na rzecz funduszu. Przy takim założeniu możnaby uznać, że jedynym przepisem dającym podstawę do rozpatrywania kognicji sądu administracyjnego w takiej sprawie jest art. 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ze zm. – dalej: "Pr.p.s.a."). Zgodnie z tymi przepisami, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy

administracyjne obejmuje orzekanie w sprawie skarg na inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1-3 tej ustawy akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Sądy administracyjne orzekają również w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadku określonym m.in. w art. 3 § 2 pkt 8 tej ustawy. Dla uznania kompetencji sądów administracyjnych należałoby ustalić, że przekazanie przez Zakład części składki na ubezpieczenie emerytalne mieści się w kategorii „innych aktów i czynności” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy, a następnie uznać, że w sytuacji, w której Zakład nie wywiązał się z obowiązku przekazania, w grę wchodzi bezczynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8.

Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, taka wykładnia art. 3 § 2 pkt 4 ustawy jest problematyczna. Ustalenie zakresu pojęciowego "aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa" nastrocza trudności interpretacyjne, brak bowiem legalnej definicji tego pojęcia, a ponadto sam przepis zawiera elementy nieostre. W praktyce powoduje to konieczność kazuistycznego podejścia przy kwalifikowaniu danego działania organu jako aktu lub czynności przewidzianej w tym przepisie.

W orzecznictwie i literaturze przyjmuje się, że stosowanie tego przepisu może mieć miejsce, gdy akt lub czynność nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, mają charakter zewnętrzny (są skierowane wobec podmiotu nie podporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność), są skierowane do indywidualnego podmiotu, mają charakter publicznoprawny oraz dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Należy zgodzić się z poglądem, że zaliczenie przekazania przez Zakład do funduszu części składki na ubezpieczenie emerytalne do tych innych aktów i czynności nie jest uprawnione, taka czynność nie jest bowiem czynnością z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z art. 66 ust. 4 u.s.u.s., w zakresie prowadzonej działalności, o której mowa w art. 68-71, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przysługują środki prawne właściwe organom administracji publicznej. W art. 68-71 nie mieści się jednak przekazywanie części składki. Nawet biorąc pod uwagę, że przepisy te nie zawierają zamkniętego katalogu zadań Zakładu, o czym świadczy użycie w art. 68 zwrotu „między innymi”, to ze względu na fakt, iż stosunek prawny

między Zakładem a funduszem charakteryzuje się równorzędnością podmiotów i nie ma cech charakterystycznych dla stosunku administracyjnego, trudno uznać, by samo przekazanie części składki mogło być uznane za akt lub czynność z zakresu administracji publicznej. Czynność przekazania stanowi tylko wypełnienie przez Zakład ustawowego obowiązku. Ponadto, przyjęcie kompetencji sądów administracyjnych w sprawach o przekazanie przez Zakład na rzecz funduszu części składki na ubezpieczenie emerytalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Pr.p.s.a. powodowałoby zaistnienie systemowej niespójności w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych; niemal wszystkie sprawy z tego zakresu, powstałe na tle stosunków Zakładu z innymi podmiotami stosunków ubezpieczeniowych należałyby do postępowania cywilnego (ściśle: postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych), a jedynie sprawa o przekazanie części składki na rzecz funduszu do postępowania sądowoadministracyjnego. Uzasadniony jest zatem wniosek, że sprawy o przekazanie przez Zakład części składki na ubezpieczenie emerytalne na rzecz funduszu nie podlegają kompetencji sądów administracyjnych. Gdyby natomiast uznać, że w tego typu sprawach Zakład może jednak wydawać decyzje, dopuszczalność drogi sądowej znajdowałaby oparcie w art. 83 ust. 2 u.s.u.s. (...)

W uchwale z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04 Sąd Najwyższy uznał, że sprawa o przekazanie przez Zakład części składki na rzecz funduszu nie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zdaniem Sądu Najwyższego, nie do obrony jest pogląd, że czynność polegająca tylko na przekazaniu części 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 funduszu nie podlega kontroli ubezpieczonych, a pobieranie i przekazywanie przez Zakład części składki, stanowiącej wkład emerytalny ubezpieczonego do otwartego funduszu emerytalnego, jest jedynie realizacją wynikającego z ustawy obowiązku Zakładu do określonego działania wobec funduszu, na jego rzecz, za wynagrodzeniem (art. 76 ust. 1 pkt 3 u.s.u.s.).

Kwestia charakteru prawnego sprawy o przekazanie przez Zakład części składki emerytalnej do otwartego funduszu emerytalnego nie jest jednak jednoznaczna. Obowiązek Zakładu przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne wynika wprost z ustawy (art. 22 ust. 3 i art. 47 ust. 9 u.s.u.s.). Ustawa

określa termin, w jakim przekazanie ma nastąpić (niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 15 dni roboczych), oraz skutki uchybienia terminowi (obowiązek zapłaty odsetek – art. 49 ust. 10a-10b). Czynność przekazania składki podejmowana jest przez Zakład odpłatnie (art. 76 ust. 1 pkt 3). Gdyby zgodzić się ze stanowiskiem, że art. 83 ust. 1 u.s.u.s. nie stanowi podstawy do wydawania przez Zakład decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne do otwartego funduszu emerytalnego, należałoby przyjąć, że obowiązek Zakładu mógłby być zrealizowany w drodze procesu cywilnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt szerokiego rozumienia pojęcia sprawy cywilnej.

Jednak, jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, dwie kwestie wymagają w tym kontekście wyjaśnienia. Po pierwsze, nie można nie uwzględniać charakteru prawnego składki na ubezpieczenie społeczne. W literaturze wskazuje się, że składka ma charakter świadczenia publicznego i nie traci tego charakteru nawet po przekazaniu do funduszu, a także podlega ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne. Po drugie, należy brać pod uwagę złożony charakter stosunków ubezpieczenia.

Publicznoprawny charakter świadczenia nie stoi na przeszkodzie uznaniu sprawy o wykonanie tego świadczenia za sprawę cywilną. Kwestia ta była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który uznał, że okoliczność, iż przedmiotem stosunku prawnego, którego dotyczyło powództwo, były należności publicznoprawne, nie zmieniała jego cywilnoprawnego charakteru, skoro przedmiot tego stosunku regulowany był – z woli ustawodawcy – umową, której jedną ze stron jest podmiot prawa prywatnego (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2005 r., III CZP 85/04). W odniesieniu do niniejszej sprawy można zatem wskazać, że ustawodawca nie przewidział dla kształtowania stosunku prawnego, którego przedmiotem jest przekazanie części składki, korzystania przez Zakład z instrumentarium charakterystycznego dla stosunku podporządkowania, a tym samym nie wykluczył wyraźnie drogi procesu cywilnego.

Druga kwestia dotyczy złożonego charakteru prawnego stosunków ubezpieczenia społecznego, których cechą jest istnienie więzi prawnych pomiędzy ubezpieczonym a Zakładem, otwartymi funduszami emerytalnymi, zakładami emerytalnymi oraz płatnikami składek. Wyodrębnia się stosunki ubezpieczenia

(pomiędzy ubezpieczonym a Zakładem), stosunki ubezpieczające (pomiędzy płatnikiem a Zakładem), stosunki członkostwa (pomiędzy ubezpieczonym a funduszem), stosunki prawne pomiędzy Zakładem a funduszem oraz stosunki prawne z udziałem zakładów emerytalnych. Całość tych stosunków składa się na niejednolity kompleks obejmowany wspólną nazwą jako stosunek ubezpieczenia (zabezpieczenia) społecznego.

Charakter prawny tego stosunku nie jest w doktrynie postrzegany jednolicie. Według niektórych autorów, ma on charakter administracyjnoprawny, za czym przemawia ustanowiony przez państwo przymus ubezpieczeniowy, realizowany przez wyposażenie instytucji ubezpieczeniowych w imperium polegające na występowaniu z pozycji władczej wobec innych podmiotów objętych normami ubezpieczeniowymi. Oświadczenia woli ubezpieczyciela nie są oświadczeniami woli równorzędnego partnera, lecz mają charakter jednostronnych, władczych decyzji. Według innych poglądów, stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter zobowiązaniowy, a o jego cywilnoprawnym charakterze świadczy równorzędna sytuacja stron, której wyrazem jest prawo do świadczeń ubezpieczeniowych, powstające nie z woli organu ubezpieczeń społecznych, lecz z mocy prawa, oraz deklaratoryjny charakter decyzji ubezpieczeniowej. Możliwe jest również twierdzenie o mieszanym charakterze stosunku ubezpieczenia społecznego, w którym niektóre z jego elementów są bliższe stosunkom administracyjnym (stosunek ubezpieczenia między Zakładem a ubezpieczonym, stosunek ubezpieczający między Zakładem a płatnikiem), a inne – bliższe stosunkom cywilnoprawnym (stosunek między Zakładem a funduszem). Biorąc zatem pod uwagę zarówno charakter świadczenia, jak i charakter prawny stosunku ubezpieczenia społecznego, nie można wykluczyć tezy, że sprawa o przekazanie części składki przez Zakład do funduszu jest sprawą cywilną w sensie materialnym, jak przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04.

W tej sytuacji droga sądowa w sprawie o nakazanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przekazania składki do otwartego funduszu emerytalnego jest dopuszczalna, co nie stwarza jednak jeszcze dla ubezpieczonego realnej ochrony jego słuszych praw, pozostaje bowiem do wyjaśnienia kwestia legitymacji procesowej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że legitymacja procesowa czynna oznacza możliwość występowania w konkretnym procesie w charakterze

powoda i przysługuje osobie wskazanej w ustawie. Zwykle jest to osoba mająca interes prawny w uzyskaniu orzeczenia określonej treści (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2005 r., III CZP 89/04, OSNC 2006, nr 1, poz. 6). Podnosi się również, że legitymacja procesowa wskazuje kwalifikację materialną podmiotów prowadzących spór, w tym znaczeniu, że powód powinien być uprawniony do występowania z żądaniem udzielenia mu ochrony prawnej w stosunku do pozwanego, a ten zobowiązany wobec niego do określonego zachowania się; dotyczy zatem możliwości określenia, czy w procesie występują w charakterze strony te podmioty, które są jednocześnie podmiotami stosunku prawnego będącego przedmiotem procesu. W każdej sprawie cywilnej obowiązkiem sądu jest rozstrzygnięcie, czy strony są jednocześnie stronami spornego stosunku prawnego, a stwierdzenie braku tej zgodności prowadzi do stwierdzenia braku legitymacji procesowej po stronie powoda lub pozwanego, czego skutkiem jest oddalenie powództwa.

Jak wskazano, ustawowy obowiązek przekazania przez Zakład części składki na ubezpieczenie emerytalne na rzecz funduszu jest elementem składowym stosunku prawnego pomiędzy funduszem a Zakładem. Fundusz jest uprawniony do tego, by domagać się od Zakładu wykonania ustawowego obowiązku, a Zakład jest zobowiązany z tego tytułu. Fundusz w sporze przeciwko Zakładowi o przekazanie części składki na ubezpieczenie społeczne ma bez wątpienia legitymację procesową, bez względu na to, czy określi się ją jako jednolitą, czy jako materialną lub formalną.

W wypadku ubezpieczonego sytuacja przedstawia się jednak odmiennie; nie jest on podmiotem stosunku prawnego istniejącego między Zakładem a funduszem. Uprawnienie do żądania przekazania przez Zakład części składki na rzecz funduszu nie wynika dla niego ani ze stosunku ubezpieczenia łączącego go z Zakładem, ani z treści stosunku członkostwa w funduszu. Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667). Przysługuje mu jedynie roszczenie odszkodowawcze wobec powszechnego towarzystwa emerytalnego, a na podstawie art. 90 tej ustawy może dochodzić przed sądami ubezpieczeń społecznych roszczeń w sprawach ze stosunków prawnych między członkami funduszu a tymi funduszami lub ich organami. Niewątpliwie można także uznać, że ubezpieczony może wystąpić przeciwko Zakładowi z powództwem

odszkodowawczym o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, polegającym na zaniechaniu przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne na rzecz funduszu.

Ubezpieczony nie ma jednak legitymacji procesowej w procesie o nakazanie Zakładowi przekazania na rzecz funduszu części składki na ubezpieczenie emerytalne. Legitymacja ta nie istnieje, gdyż ubezpieczony nie jest podmiotem objętym działaniem normy prawnej indywidualno-konkretnej przytoczonej w powództwie (takim podmiotem jest tylko fundusz, skoro przekazanie ma nastąpić na jego rzecz). Nie ma tu też tzw. podstawienia procesowego, ponieważ brak normy prawnej, która wyposażałaby go w uprawnienie do dochodzenia takiego roszczenia od Zakładu. Brak legitymacji materialnej powoduje też brak legitymacji procesowej formalnej, nie ma bowiem przepisu ustawy, który dawałby ubezpieczonemu taką legitymację, pomimo nieposiadania legitymacji materialnej. Trzeba też zwrócić uwagę, że sam fakt, iż ubezpieczony jest zainteresowany wykonaniem przez Zakład swego obowiązku wobec funduszu, skoro w oczywisty sposób wpływa to na wysokość jego przyszłego świadczenia, nie pozwala na uznanie istnienia po jego stronie interesu prawnego i przyznania mu legitymacji procesowej w takiej sprawie.

Trudno zatem zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu uchwały z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04, że „w wypadku odpowiedniego sformułowania żądania i jego przekonywającego »cywilistycznie« uzasadnienia – nie można *a limine* wyłączyć 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”. Takie powództwo zostanie oddalone wobec braku legitymacji czynnej. (...)

Trudno akceptować sytuację, w których ochrona prawna jest tylko iluzoryczna. W uzasadnieniu omawianej uchwały zresztą zwraca się uwagę – z powołaniem na art. 45 i 77 Konstytucji – że poza dyskusją jest, iż działanie Zakładu, pogarszające sytuację ubezpieczonego w porównaniu z sytuacją ukształtowaną przez prawo, musi rodzić obowiązek wyegzekwowania praw w drodze sądowej. Pytanie sprowadza się do tego, jak taki skutek osiągnąć. Nie jest wystarczające uznanie, że może być to osiągnięte przez wnoszenie powództwa przeciwko Zakładowi przez fundusz. Wymaga to aktywnego udziału członka funduszu, który może np. wskazywać na składki przekazane przez płatnika do Zakładu, a nieprzekazane do

funduszu. Takie rozwiązanie nie zapewnia jednak ubezpieczonemu żadnych praw procesowych, poza ewentualną rolę interwenienta ubocznego.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia o przekazaniu zagadnienia prawnego, stosunek ubezpieczeniowy stwarza po stronie ubezpieczonego nie tylko obowiązki, lecz także uprawnienia do świadczeń przyszłych. W doktrynie przyjmuje się, że oczekiwanie prawne członka funduszu, w sposób podobny do ekspektatyw w prawie cywilnym, podlega ochronie prawnej, którą członek funduszu może sam wykonywać.

Nie budzi wątpliwości, że istnieje potrzeba ochrony ekspektatyw ubezpieczeniowych przez prawo do pozywania Zakładu. W literaturze trafnie wskazuje się, że w systemie opartym na indywidualizacji ubezpieczenia i zorganizowania go na podstawie zasady zdefiniowanej składki państwo przekazało ubezpieczonemu odpowiedzialność za wysokość emerytury, która jest kształtowana przez cały okres składkowy. Gdy ubezpieczony odpowiada za wysokość emerytury, musi mieć instrumenty ochrony prawnej na wypadek zaniżania jego wkładu do funduszu przez niewykonanie przez Zakład obowiązku przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne. W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych takiego instrumentu nie stworzono. Pozostawienie ubezpieczonego bez ochrony prawnej na etapie gromadzenia składek i przyznanie mu jedynie roszczenia odszkodowawczego na wypadek zaniżenia wysokości świadczenia emerytalnego nie może być aprobowane.

Ochrona przyszłych praw ubezpieczonego jest możliwa przy przyjęciu, że sprawa o nakazanie Zakładowi przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne jest jednak sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych. Podstawą takiego poglądu może być tylko uznanie dopuszczalności i obowiązku wydawania przez Zakład w takich sprawach decyzji.

Zakres spraw, które ustawodawca uznaje za sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych na potrzeby postępowania cywilnego określony został w art. 476 § 2 i k.p.c. Jeżeli w konkretnym wypadku przepis szczególny nie stanowi inaczej, sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są tylko sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących kwestii wskazanych w art. 476 § 2 pkt 1-5 k.p.c. Za sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych uznaje się również sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności oraz sprawy o

roszczenia ze stosunków prawnych pomiędzy członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami (art. 476 § 3 k.p.c. *in fine*). Należy też powołać art. 180 k.p.a., zgodnie z którym przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne.

Prima facie sprawa o nakazanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne na rzecz Zakładu nie daje się podciągnąć pod ustawowe definicje spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Tak jednak nie jest, a w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych można znaleźć podstawę do wydania w takiej sprawie decyzji administracyjnej przez Zakład.

Jak wynika z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek albo sami ubezpieczeni (art. 16). Składki obliczają, rozliczają i przekazują co miesiąc do Zakładu płatnicy składek (art. 17). Z kolei, część składki na ubezpieczenie emerytalne, wynosząca 7,3% podstawy wymiaru, jest odprowadzana przez Zakład do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego (art. 22 ust. 3). Ponadto, z art. 22 ust. 3 wynika roszczenie funduszu w stosunku do Zakładu o nakazanie przekazania części składki, sankcjonowane odpowiedzialnością za odsetki (art. 47 ust. 9 i 10), a odsetki również przekazywane są do funduszu.

Wszystko to oznacza, że Zakład pełni wobec funduszu rolę nie tylko pośrednika, ale także płatnika części składki, przekazywanej przez właściwego płatnika składek. Jeżeli się zważy, że obowiązek przekazania części składki emerytalnej do funduszu wynika z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i jest częścią złożonego stosunku emerytalnego ubezpieczenia społecznego, to należy wyprowadzić wniosek, że spory pomiędzy ubezpieczonym a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych dotyczące wykonania tego obowiązku trzeba traktować jako sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 pkt 2 i 4 k.p.c., a więc sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących emerytur i rent oraz innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto, jak wynika z art. 473 § 3 w związku z § 4 pkt 2b k.p.c., przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, w której ubezpieczony ubiega się o ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, jego zakresu lub wymiaru składki z tego tytułu. Koresponduje z tym art. 38 ust. 1 u.s.u.s., który stanowi, że w razie sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych Zakład wydaje decyzję osobie zainteresowanej oraz płatnikowi składek, a to oznacza obowiązek wydania decyzji rozstrzygającej spór z zakresu ubezpieczeń społecznych, dotyczący przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne do funduszu.

Zagadnienie to łączy się z treścią art. 83 ust. 1 u.s.u.s., zgodnie z którym Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, przebiegu ubezpieczeń społecznych, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Katalog spraw, w których Zakład wydaje decyzje, nie jest pełny, o czym świadczy użyty w przepisie zwrot „w szczególności”. Przedmiotem decyzji mogą być więc także inne kwestie, co zresztą stwierdził Sąd Najwyższy w omawianej uchwale. Poza sporem jest, że przekazywanie części składki na ubezpieczenie emerytalne do Zakładu jest ustawowym obowiązkiem tego organu. Sam fakt przekazania części składki do funduszu może być uznany za czynność jedynie techniczną, będącą prostym spełnieniem ustawowego obowiązku wobec funduszu. Inaczej jednak jest wtedy, gdy ubezpieczony – członek otwartego funduszu emerytalnego – występuje do Zakładu z żądaniem przekazania części składki do funduszu. Dla niego nie jest to już czynność jedynie techniczna, przekazanie części składki ma bowiem oczywisty wpływ na wysokość przyszłej emerytury. Niewątpliwie zatem jest to jego sprawa indywidualna, mieszcząca się w zakresie spraw, o których mowa w art. 83 ust. 1 u.s.u.s. Trzeba też zwrócić uwagę, że nie można wykluczyć decyzji negatywnej. Obowiązek Zakładu przekazania części składki powstaje po wpłynięciu składki od płatnika (art. 47 ust. 9 u.s.u.s.). Możliwa zatem jest decyzja odmowna w sytuacji, w której ubezpieczony domagał się spełnienia przez Zakład ustawowego obowiązku pomimo niewpłacenia składki przez płatnika. Niekorzystna dla ubezpieczonego

decyzja albo jej brak rodzi uprawnienie do jej zaskarżenia do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Wątpliwości, czy Zakład w takich sprawach wydaje decyzję administracyjną powstaje na gruncie wykładni art. 104 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji załatwia sprawę przez wydanie decyzji administracyjnej, o ile przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowią inaczej. Brzmienie tego przepisu mogłoby sugerować, że wypływa z niego domniemanie załatwiania sprawy przez organ administracji w drodze decyzji w każdym wypadku, gdy przepis materialnoprawny nie wymienia innej formy jej zakończenia. W teorii prawa administracyjnego uznaje się jednak, że przyjęcie tak szerokiego domniemania nie jest uzasadnione, natomiast odczytanie, że dany przepis przewiduje działanie organu w formie decyzji powinno nastąpić przy odwołaniu się do doktrynalnego pojęcia decyzji jako aktu stosowania prawa.

Na rzecz stanowiska przemawiającego za tym, że art. 83 ust. 1 u.s.u.s. może stanowić podstawę do wydania na żądanie ubezpieczonego – członka funduszu – decyzji w przedmiocie przekazania części składki na ubezpieczenie społeczne do funduszu, przemawia fakt, że składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do funduszu nie są prywatną własnością członka funduszu, a przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabywania przez niego uprawnień częściowych do przyszłej emerytury do czasu nabycia prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie. Składka po przekazaniu do funduszu zachowuje nadal swój publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter i podlega ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne. Publicznoprawny charakter części składki odprowadzanej do funduszu przemawia nie tylko za tym, aby po jej przekazaniu traktować ją nadal jako składkę na ubezpieczenie społeczne w zakresie ściągnięcia i zabezpieczenia, lecz także, aby traktować tę część tak samo jeszcze przed przekazaniem do funduszu również w stosunku do Zakładu jako podmiotu zobowiązanego (płatnika). Oznacza to, że istnieje podstawa do wydawania przez Zakład decyzji administracyjnych w zakresie realizacji jego obowiązku przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne do funduszu zgodnie z art. 47 ust. 9 u.s.u.s.

Zalety takiego rozwiązania są na tyle istotne, że muszą prowadzić do jego przyjęcia. Konsekwencją takiego rozwiązania jest uznanie przedmiotowej sprawy za sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 1 k.p.c. oraz art. 476

§ 2 i 3 k.p.c., przez co unika się systemowej niespójności. Tendencja do poddania wszystkich spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wspólnemu reżimowi procesowemu wynika wyraźnie z regulacji ustawy o funduszach emerytalnych i z art. 476 § 3 k.p.c. Ponadto powstaje podstawa dla ochrony ubezpieczonego w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w odniesieniu do części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do Zakładu już na etapie gromadzenia środków, co jest istotne z punktu widzenia przyszłej emerytury (ochrona ekspektatywy). Istnieje także możliwość wykorzystania w takiej sprawie szczególnych regulacji procesowych przewidzianych w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wzmacniających pozycję ubezpieczonego (koszty sądowe) oraz pozwalających na uwzględnienie szczególnej struktury podmiotowej, charakterystycznej dla stosunków ubezpieczenia społecznego (art. 477¹¹ k.p.c. stanowi, że stronami postępowania są ubezpieczony, inna osoba, której i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, organ rentowy i zainteresowany, w takim postępowaniu mógłby brać zatem udział fundusz). Poza tym – przez pozytywne rozstrzygnięcie o dopuszczalności drogi sądowej bez potrzeby rozważania charakteru sprawy (sprawa cywilna w sensie materialnym czy formalnym) – unika się niekorzystnych dla ubezpieczonego skutków braku legitymacji procesowej w „zwykłym” postępowaniu cywilnym.

W konsekwencji należy uznać, że droga sądowa jest dopuszczalna w sprawie o nakazanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przekazania części składki na ubezpieczenie społeczne do otwartego funduszu emerytalnego. Ubezpieczony, na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), uprawniony jest do wystąpienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o wydanie decyzji w tym przedmiocie.

Wobec powyższego, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., orzeczono, jak w uchwale.

