



Sygn. akt III USKP 60/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 listopada 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romuald Dalewski (przewodniczący)

SSN Robert Stefanicki (sprawozdawca)

SSN Renata Żywicka

w sprawie z odwołania L. J.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Rzeszowie

o ustalenie kapitału początkowego i wysokość emerytury,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 23 listopada 2022 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
z dnia 24 listopada 2020 r., sygn. akt III AUa 1137/20,

1. oddala skargę kasacyjną.

**2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału
w R. na rzecz L. J. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych
tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie podjął decyzję w
dniu 12 września 2019 r., którą odmówił L. J. ustalenie kapitału początkowego.
Zdaniem organu rentowego wnioskodawczynie nie udowodniła okresów

składkowych w Polsce, o których stanowi art. 6 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 504), a sprzed dnia wejścia w życie ustawy dnia 1 stycznia 1999 r., a okresy składkowe przypadające po dniu 31 grudnia 1998 r. nie dają podstaw do ustalenia kapitału początkowego. Decyzją z dnia 13 września 2019 r. organ rentowy z urzędu – po zakończeniu postępowania z Ukraińską Instytucją Ubezpieczeniową – przeliczył wnioskodawczyni emeryturę od dnia osiągnięcia wieku emerytalnego, tj. 2 stycznia 2019 r. i ustalił, że wysokość emerytury dla wnioskodawczyni wynosi 223,77 zł.

Sąd Okręgowy, po rozpoznaniu na rozprawie dnia 19 lutego 2020 r. we Wrocławiu sprawy z wniosku L. J. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie, na skutek jej odwołania od powyższych decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ustalenie kapitału początkowego i wysokość emerytury, wyrokiem z dnia 4 marca 2020 r. zmienił zaskarżone decyzje w ten sposób, że do wyliczenia wysokości emerytury, w tym wysokości kapitału początkowego zaliczył wszystkie jej okresy zatrudnienia na terenie Ukrainy oraz terytorium byłego Związku Radzieckiego i zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz wnioskodawczyni L. J. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd ten uznał, że odwołanie wnioskodawczyni zasługuje na uwzględnienie w całości. W ustaleniu stanu faktycznego brał pod uwagę zgromadzone w sprawie dokumenty dotyczące wnioskodawczyni, zwłaszcza te dotyczące kapitału początkowego. Oparł się również na wyjaśnieniach L. J. złożonych na rozprawie i poza rozprawą, oceniając je jako rzetelne, spójne, logiczne i transparentne, korespondujące z materiałem zgromadzonym w aktach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zdaniem Sądu Okręgowego zebrany w sprawie materiał dowodowy dawał podstawy do uwzględnienia odwołania wnioskodawczyni, co przesądziło o zmianie zaskarżonej decyzji organu rentowego. Przeprowadzone w sprawie postępowanie jednoznacznie określało, że wnioskodawczyni otrzymała obywatelstwo polskie i w konsekwencji tego można było kwalifikować okresy jej zatrudnienia za granicą jako okresy składkowe. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę na to, że wnioskodawczyni wykazała, że nie pobierała żadnych świadczeń emerytalnych ani rentowych na Ukrainie i ta okoliczność

powinna być wystarczająca, aby Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał stosowne decyzje odnośnie kapitału początkowego oraz emerytury. Żaden bowiem przepis nie zobowiązuje wnioskodawczyni do przedłożenia negatywnej decyzji wydanej przez instytucję ubezpieczeniową Ukrainy. Mając na uwadze całokształt okoliczności omawianej sprawy, Sąd I instancji ocenił wydane przez organ rentowy decyzje za wadliwe. W związku z tym na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. Sąd I instancji zmienił zaskarżone decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w ten sposób, że do wysokości kapitału początkowego oraz wyliczenia wysokości emerytury zaliczył wszystkie okresy zatrudnienia wnioskodawczyni na terenie Ukrainy i byłego ZSRR.

Z rozstrzygnięciem tym nie zgodził się organ rentowy i w wywiedzionej apelacji zaskarżył wyrok w całości, zarzucając naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 9 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej poprzez uwzględnienie do wysokości kapitału początkowego oraz wyliczenia emerytury wszystkich okresów zatrudnienia wnioskodawczyni na Ukrainie oraz na terytorium byłego ZSRR, podczas, gdy okresy te zgodnie z art. 12 ust. 1 umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, a Ukrainą z dnia 18 maja 2012 r. podlegają wliczeniu do świadczenia ukraińskiego oraz naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego poprzez przyjęcie, że okresy zatrudnienia na Ukrainie i na terytorium ZSRR należy wliczyć do polskich okresów zatrudnienia mimo braku wymaganej informacji o świadczeniach ukraińskich. W związku z powyższym apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania, a nadto o zasądzenie od niej kosztów procesu. W odpowiedzi na apelację wnioskodawczyni wystąpiła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu w dniu 24 listopada 2020 r. na rozprawie sprawy L. J. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Rzeszowie o ustalenie kapitału początkowego i wysokości emerytury na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił ją i zasądził na rzecz wnioskodawczyni kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny uznał stanowisko organu rentowego za nieznajdujące jakiegokolwiek oparcia w przepisach obowiązującego prawa. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazał, że na podstawie art. 16c ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji wnioskodawczyni w dniu wydania decyzji o uznaniu jej za repatriantkę nabyła obywatelstwo polskie i decyzja ta stała się ostateczna. Po wydaniu decyzji o uznaniu za repatriantkę przy ustalaniu jej prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich wysokości okresy zatrudnienia za granicą powinny zostać potraktowane jako okresy składkowe. Z art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16c ustawy o repatriacji, jednoznacznie wynika, że okresem składkowym jest okres zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jeżeli powróciły one do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. Powyższa regulacja, zdaniem Sądu Apelacyjnego, opiera się na swoistej fikcji polegającej na wykorzystaniu konstrukcji tzw. okresów składkowych bez składek, co oznacza, że pomimo braku rzeczywistego wpłacania składki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, określone okresy traktuje się jak składkowe.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł organ rentowy, zaskarżając wyrok w całości i wnosząc o jego uchylenie oraz zmianę wyroku Sądu I instancji, a także oddalenie odwołania i zasądzenie od wnioskodawczyni na rzecz organu rentowego kosztów postępowania według norm przepisanych. Za przyjęciem jej do rozpoznania przemawia, zdaniem skarżącego kasacyjnie, występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, wymagającego rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Dotyczyć miałoby ono rozpatrzenia w rozpoznawanej skardze, czy w przypadku osoby, która złożyła wniosek o emeryturę i wykazała oprócz polskich okresów ubezpieczenia również ukraińskie okresy ubezpieczenia, i jednocześnie złożyła wniosek o odroczenie emerytury ukraińskiej, a wobec której instytucja ukraińska nie wydała decyzji odmawiającej prawa do emerytury, w czasie zatrudnienia za granicą nie była obywatelem polskim, jeżeli powróciła do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i została uznana za repatrianta, należy okresy jej zatrudnienia na Ukrainie w świetle art. 6 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 9 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z

Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. w związku z art. 12 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym, sporządzoną w Kijowie dnia 18 maja 2012 r., uznać za okresy składkowe uwzględniane przy ustalaniu wartości kapitału początkowego?

Organ rentowy określił jako istotę sprawy wątpliwość „czy polska instytucja zabezpieczenia społecznego jest właściwa do finansowania ukraińskich okresów ubezpieczenia w zależności od woli osoby zainteresowanej, która nie składała wniosku o świadczenie emerytalne z instytucji ukraińskiej i tym samym nie posiada żadnej decyzji, a w szczególności decyzji odmawiającej jej prawa do świadczenia ukraińskiego”. W odpowiedzi na skargę kasacyjną organu rentowego wnioskodawczyni wystąpiła o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania a w przypadku jej przyjęcia do rozpoznania o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od organu rentowego na rzecz wnioskodawczyni kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Skargę kasacyjną organ rentowy oparł na następującej podstawie: naruszenia przepisów prawa materialnego tj. art. 6 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 9 pkt 1 ustawy emerytalnej poprzez błędną wykładnię i uwzględnienie do ustalenia wartości kapitału początkowego wnioskodawczyni okresu zatrudnienia na Ukrainie w spornym okresie jako okresu składkowego i w oparciu o tak ustalony kapitał początkowy obliczenie wysokości jej emerytury oraz naruszenie art. 12 ust. 1 umowy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym sporządzonej w Kijowie dnia 18 maja 2012 r. poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że przedmiotowa umowa nie dotyczy repatriantów, a tym samym uznanie okresów zatrudnienia wnioskodawczyni na Ukrainie w spornym okresie przed uzyskaniem obywatelstwa polskiego jako polskie okresy składkowe w sytuacji, gdy nie następowało pobieranie świadczeń z ukraińskiego systemu zabezpieczenia społecznego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie należy podnieść, że skarga kasacyjna nie jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia, przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu II instancji

kończącego postępowanie w sprawie. Jest ona szczególnym instrumentem zaskarżenia i realizacji w oparciu o nią interesu publicznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Służy ona bowiem kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc narzędziem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych leżących u podstaw zaskarżonego kasacją orzeczenia. Nie jest w każdym razie jej przedmiotem ustalenie faktów i dowodów, ale zasadniczy mechanizm związany jest ze stosowaniem skargi pod kątem zgodności co do prawa.

Jak już zaznaczono, Zakład Ubezpieczeń Społecznych za podstawę skargi kasacyjnej przyjął art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., uznając, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy. Dotyczyłyby one kwestii, czy w przypadku osoby, która złożyła wniosek o emeryturę i wykazała oprócz polskich okresów ubezpieczenia również ukraińskie okresy ubezpieczenia i jednocześnie złożyła wniosek o odroczenie emerytury ukraińskiej, a wobec której instytucja ukraińska nie wydała decyzji odmawiającej prawa do emerytury, w czasie zatrudnienia za granicą nie była obywatelem polskim jeżeli powróciła do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i została uznana za repatrianta, należy okresy jej zatrudnienia na Ukrainie w świetle art. 6 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 9 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. w związku z art. 12 ust. 1 umowy między Rzeczypospolitą Polską a Ukrainą o zabezpieczeniu społecznym sporządzoną w Kijowie dnia 18 maja 2012 r. uznać za okresy składkowe, uwzględniane przy ustalaniu wartości kapitału początkowego?

Mając na uwadze, że podniesione w pytaniu zagadnienia były już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego oraz komentarzy doktryny, podstawowe kwestie nurtujące skarżącego kasacyjnie, zostały już wyjaśnione. W uchwale z dnia 9 maja 2007 r., I UZP 1/07, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że organ rentowy może uwzględnić okresy zatrudnienia ubezpieczonego za granicą za okresy składkowe jedynie pod warunkiem, że wnioskodawca został uznany za repatrianta w odrębnym postępowaniu określonym ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy podniósł, że z analizy przepisów tej ustawy, a w szczególności z jej art. 16 ust. 4 można wprowadzić jedynie taką konkluzję, że decyzja o uznaniu za repatrianta powoduje taki skutek, że organ

rentowy przy ustalaniu prawa ubezpieczonego – repatrianta do świadczeń emerytalnych, uwzględnia jego zatrudnienia za granicą jako okresy składkowe. Z kolei w związku z uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2008 r., I UZP 6/08, w której przyjęto, że: „Przy ustalaniu prawa do emerytury warunkiem niezbędnym uwzględnienia okresu składkowego wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. (...) jest – po wejściu w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (...) – przedstawienie przez wnioskodawcę decyzji o uznaniu go za repatrianta w oparciu o art. 16 ust. 4 tej ustawy”, uwzględnić należy, że nie występuje w sprawie istotne zagadnienie, wymagające jego rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy. Zatem nie można dopatrywać się w postawionym pytaniu spełnienia przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

Innej zaś oceny przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania dokonał skarżący kasacyjnie. Zdaniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych problemem do rozpoznania, przez Sąd Najwyższy jako istotne zagadnienie prawne, powinno być wyjaśnienie kwestii „czy polska instytucja zabezpieczenia społecznego jest właściwa do finansowania ukraińskich okresów ubezpieczenia w zależności od woli osoby zainteresowanej, która nie składała wniosku o świadczenie emerytalne z instytucji ukraińskiej i tym samym nie posiada żadnej decyzji, a w szczególności decyzji odmawiającej jej prawa do świadczenia ukraińskiego”. Zakład Ubezpieczeń Społecznych podkreślił, że polski system ubezpieczenia społecznego zakłada, zwłaszcza od reformy z 1999 r. wyraźne powiązanie prawa do świadczenia i jego wymiaru z obciążającą ubezpieczonego składką. Fikcyjny okres składkowy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej stanowi tutaj wyjątek od zasady, który powinien być wykładany ścieśniająco. Zdaniem Sądu Najwyższego rozstrzygającego w niniejszej sprawie, nie może to oznaczać akceptacji dla zbyt formalistycznego podejścia organu rentowego przy określaniu wymogów uzyskiwania świadczeń emerytalnych, o których tutaj mowa. Każda sprawa ma indywidualny charakter i wymiar. Za literą prawa muszą kryć się wartości – aksjologiczne i prakseologiczne cele. W tym podejściu do badania prawa sięgamy do samej jego istoty i poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy dane rozwiązanie prawne skutecznie realizuje zakładane społecznie rezultaty (A. Szajkowski,

O metodzie badania prawa handlowego, Kodeks spółek handlowych po 15 latach obowiązywania pod red. J. Frąckowiaka, Warszawa 2018, s. 174). Ta perspektywa badawcza dotyczy także rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Na uwagę zasługuje stanowisko wnioskodawczyni, zawarte w odpowiedzi na skargę, w którym podniosła przez swojego pełnomocnika, że skarga kasacyjna organu rentowego nie spełnia przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., uzasadniającej jej przyjęcie. Zauważa ona, operując w tym zakresie licznymi przykładami z orzecznictwa, że istotnym zagadnieniem prawnym jest problem nowy, dotychczas niewyjaśniony, dotyczący ważnego, abstrakcyjnego zagadnienia prawnego, którego rozpatrzenie przyczyni się do rozwoju myśli prawnej i będzie miało znaczenie nie tylko dla oceny jednostkowej sprawy. Istotne zagadnienie prawne musi mieścić się w zakresie problematyki, która podlega badaniu w postępowaniu kasacyjnym. Zatem przy ograniczeniu się do pytania bez przedstawienia rzeczowej argumentacji, uwzględniającej również możliwość występowania rozbieżnych stanowisk w doktrynie lub jurysprudencji, trudno byłoby mówić o spełnieniu powołanej przesłanki. Sąd Najwyższy rozstrzygający w niniejszej sprawie, wpisuje się w opinię wnioskodawczyni, że w sprawie nie występuje, a w każdym razie nie zostało dostrzeżone przez skarżącego rzeczywiste i o istotnych charakterze zagadnienie prawne, uzasadniające przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, co w konsekwencji prowadzić powinno do wydania postanowienia o odmowie przyjęcia skargi, a w przypadku jej przyjęcia przez Sąd Najwyższy do rozpoznania, oddalenia skargi.

W przedmiotowej skardze organ rentowy akcent położył na zależności przyznania prawa do emerytury od sytuacji prawnej wnioskodawcy przed uzyskaniem statusu repatrianta. Zdaniem wnioskodawczyni zarówno w mających tu zastosowanie przepisach prawa, jak i ocenie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego „brak jest wymogu uparcie forsowanego przez organ rentowy w niniejszym postępowaniu, do posiadania odmowy przyznania prawa do emerytury wydanej przez zagraniczną instytucję. Przesłanka ta została stworzona w niezrozumiałym oraz niewiadomym dla wnioskodawczyni celu jako pozaustawowa norma, którą to kieruje się organ rentowy przy przyznawaniu oraz wypłacaniu

emerytur osobom posiadającym stosowny staż pracy na Ukrainie oraz posiadającym status repatrianta”.

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazał, że istotnym ustaleniem jest to, że wnioskodawczyni nie jest obcokrajowcem, do którego ewentualnie miałyby zastosowanie polsko-ukraińska ustawa o zabezpieczeniu społecznym, lecz jest obywatelem polskim, do którego mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Stąd mechanizmy dotyczące ustalenia okresów składkowych rozciągają się na okresy zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, ale powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy uznaje, że skarga Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie została dostatecznie umocowana w orzecznictwie sądowym, a przede wszystkim została ona w pewnym sensie oderwana od przeprowadzonego w sprawie postępowania przed Sądami I i II instancji. Źródłami prawnymi sentencji rozstrzygnięcia omawianej sprawy jest to, że zgodnie z art. 174 ust. 1 ustawy emerytalnej kapitał początkowy ustala się na zasadach określonych w art. 53 tej ustawy, z uwzględnieniem ust. 2-12 tegoż przepisu. Norma wyprowadzana z art. 174 ust. 2 pkt 1 ustawy emerytalnej stanowi, że przy ustalaniu kapitału początkowego przyjmuje się przebyte przed dniem wejścia w życie ustawy okresy składkowe, o których mowa w art. 6 tej ustawy. Zgodnie z jej art. 6 ust. 1 pkt 9 jednym z okresów składkowych jest również zatrudnienie za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jeżeli powróciły one do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów.

Przed przystąpieniem do analizy podstaw prawnych dla rozstrzygnięcia sprawy zasadnym jest uczynienie kilku uwag wstępnych. Zgodnie z przywołanym już art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. w związku z jej art. 9 i 16 ust. 4, organ rentowy może uznać okres zatrudnienia ubezpieczonego za granicą za okresy składkowe jedynie pod warunkiem, że uznany został on za repatrianta w odrębnym postępowaniu na podstawie przepisów ustawy o repatriacji. Decyzja o uznaniu go za repatrianta powoduje taki skutek, że organ rentowy przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalnych uwzględnia okresy zatrudnienia wnioskodawcy za granicą

jako okresy składkowe. Status repatrianta, który stanowi uprzywilejowany sposób nabycia obywatelstwa z mocy prawa, regulowała ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.), w ten sposób, że na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 osoba, która uzyskała wizę repatriacyjną, udzieloną na podstawie art. 10 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 1997 r. Nr 114, poz. 739 ze zm.; obecnie ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 1650), nabywała obywatelstwo polskie z mocy prawa, z chwilą przekroczenia granicy (tak uzasadnienie uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 1995 r., W 16/94, wyrażające ideę jak najpełniejszego przyznawania uprawnień osobom, które tylko z formalnych powodów nie mogły wrócić do Polski jako osoby legitymujące się wizą repatrianta z uwzględnieniem zasady umacniania więzów wspólnoty z rodakami rozszanymi po świecie, wyrażonej w preambule Konstytucji oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2000 r., II UKN 227/00).

Obecnie ma zastosowanie ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (jednolity tekst: Dz.U. 2022 r., poz. 1105), która rozróżnia dwie kategorie repatriantów. Pierwsza, to osoby pochodzenia polskiego, które przybyły do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej wydanej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe (art. 1 ust. 2 w związku z art. 4 w związku z art. 5-12d ustawy o repatriacji), co odpowiada uprzedniemu statusowi repatrianta z art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej na jej podstawie, z zamiarem osiedlenia się na stałe, powoduje ustawą przewidziany skutek – nabycie obywatelstwa polskiego. Druga to osoby pochodzenia polskiego, przebywające na terytorium naszego kraju na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się albo na pobyt stały lub osiedlenie się, które wymagają decyzji właściwego wojewody o uznaniu za repatrianta jako podstawy do nabycia obywatelstwa polskiego (art. 16c) i jednocześnie formalnym potwierdzeniem statusu repatrianta. Zatem pierwszy ze wskazanych modeli nabycia statusu repatrianta nie wymaga obecnie rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, status repatrianta nabyty przez otrzymanie wizy krajowej czy wizy repatriacyjnej – jak to było uprzednio – nie może być warunkiem uwzględnienia okresu

składkowego wymienionego w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. (wyrok z dnia 24 lutego 2021 r., III USKP 28/21). W rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 wskazanej ustawy w związku z art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji, składkowym jest okres zatrudnienia za granicą osób, które w tym czasie nie były obywatelami polskimi, jeżeli powróciły do kraju po dniu 22 lipca 1944 r. i zostały uznane za repatriantów. Nakazując uwzględnienie w kapitale początkowym okresów składkowych ustawodawca nie zastrzegł jednocześnie ograniczenia przedmiotowego dotyczącego tego katalogu, czy szerzej odmiennego postrzegania któregośkolwiek z okresów, do których odnosi się art. 6 ustawy emerytalnej przy jego kształtowaniu.

Przy ustalaniu kapitału początkowego bierze się pod uwagę każdy z okresów składkowych, w tym również ten, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy emerytalnej. Specyfika tego okresu składkowego polega na tym, że jako polski okres zostaje uznane zatrudnienie, które faktycznie miało miejsce za granicą. Należy jednak podkreślić, że uznanie tego okresu za składkowy, a następnie uwzględnienie go w kapitale początkowym nie następuje w oparciu o normy międzynarodowej koordynacji zabezpieczenia społecznego (bilateralne, jak w przypadku Polski i Ukrainy), lecz z woli polskiego ustawodawcy i na mocy polskiego prawa. Przepisy o koordynacji zabezpieczenia społecznego wykluczają taką możliwość (art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, OJ UE L Nr 166, s. 1 ze zm., zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r., II UK 278/14). W przypadku umowy polsko-ukraińskiej zastosowanie znajdzie jego art. 12 ust. 1 *in fine*.

Decyzja o uznaniu za repatrianta danej osoby powoduje, że podczas ustalania jej prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych oraz ich wysokości w Polsce okresy zatrudnienia za granicą traktuje się jako składkowe (art. 16 ust. 4 ustawy o repatriacji, zob. wyrok z dnia 29 maja 2012 r., SK 17/09). Wnioskodawczyni złożyła do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wnioski o ustalenie kapitału początkowego, potwierdzony książeczką pracy. W uzasadnieniu organ rentowy wskazał, że nie rozpatrzył prawa do dopłaty do minimalnej emerytury,

ponieważ tylko odmowa przyznania prawa do świadczenia z ukraińskiej instytucji stanowi podstawę do przyjęcia kwoty „0” jako kwoty świadczenia zagranicznego. Organ rentowy podniósł również, że wnioskodawczyni nie udowodniła wystąpienia łącznie okresów składkowych i nieskładkowych w wymiarze całościowym dwudziestu lat zatrudnienia w Polsce. Na uwagę jednak zasługuje okoliczność, że okresy zagraniczne, nie będąc uwzględniane w części „polskiej” świadczenia, są liczone natomiast na późniejszym etapie (art. 52 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego). Właśnie z uwagi na fakt, że choć sam kapitał początkowy ustalany jest w systemie zdefiniowanego świadczenia – świadczenia stażowe w rozumieniu art. 52 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – to służy ostatecznie jego obliczeniu w systemie zdefiniowanej składki (świadczenia stażowe w rozumieniu art. 56 ust. 1 lit. c powyższego rozporządzenia nr 883/04), zaś uwzględnianie okresów zagranicznych w kapitale początkowym byłoby wysoce problematyczne.

Sąd I instancji ustalił, że do organu rentowego wpłynęła dwukrotnie (w dniach 26 lutego i 10 lipca 2019 r.) odpowiedź Ukraińskiej Instytucji Ubezpieczeniowej, wskazująca, że w centralnej bazie danych posiadaczy świadczeń emerytalnych Funduszu Emerytalnego Ukrainy L. J. nie figuruje. Nie zwracała się także do Ukraińskiej Instytucji Ubezpieczeniowej z wnioskiem o przyznanie jej emerytury. Sąd II Instancji, na kanwie ustaleń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w uzasadnieniu wyroku, podniósł m.in., że: „Stanowisko organu rentowego w niniejszej sprawie uznać można za skrajnie nowatorskie i nie znajdujące jakiegokolwiek oparcia w przepisach powszechnie obowiązującego prawa”. „Powyższa kombinacja przepisów opiera się na swoistej fikcji polegającej na wykorzystaniu konstrukcji tzw. okresów składkowych bez składek, co oznacza, że pomimo braku rzeczywistego wpłacania składki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, pewne okresy traktuje się, jak gdyby składka została wpłacona. To natomiast oznacza, że decyzją ustawodawcy fakt uznania statusu repatrianta pozwala na objęcie polskim systemem ubezpieczeń społecznych osoby, które nie były wówczas obywatelami Rzeczypospolitej i tym samym wypłacenie emerytury

lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, mimo, że nie współtworzyły tego funduszu” (zob. uchwałę z dnia 16 września 2004 r., III UZP 3/04). Zdaniem Sądu Najwyższego rozpoznającego skargę w tej sprawie, szeroki zakres kontroli dokonywanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do płatników składek należy akceptować w rozstrzygnięciach sądowych. Zarazem motywy decyzji *ex post* mają doprowadzić do stwierdzenia, że jest ona zgodna z obowiązującym prawem, a przyjęte oceny bronią jej formalnej postaci wraz z uzasadnieniem (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 25 i n.). Tym się właśnie tłumaczy konieczność drobiazgowego przestrzegania reguły, by stosowny organ dokonując ustaleń prawnych wskazywał, na mocy jakich zdań w terminach faktycznych je przyjął (L. Morawski, *O pewnym rozumieniu prawa i faktu oraz niektórych jego zastosowaniach*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1980, z. 1, s. 199).

W uchwale z dnia 27 kwietnia 2005 r., II UZP 2/05, Sąd Najwyższy podniósł, że art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.) upoważnia Zakład Ubezpieczeń Społecznych do kontroli wykonywania zadań i obowiązków w zakresie ubezpieczeń przez płatników składek. Kontrola ta obejmuje zgłoszenie do ubezpieczenia oraz prawidłowość i rzetelność obliczenia, potrącenia i płacenia składki. Oznacza to przyznanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych kompetencji do badania zarówno tytułu zawarcia umowy o pracę, jak i ważności jej poszczególnych postanowień i – w ramach obowiązującej go procedury – możliwości zakwestionowania postanowień umowy o pracę w zakresie wynagrodzenia, które pozostają w kolizji z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2021 r., I USK 41/21). Należy potwierdzić, że przedstawiona wykładnia w istocie sprowadza się do pozostawienia wyboru zainteresowanemu co do państwa, w którym zostanie uwzględniony jego staż, jednak jest to wprost skutkiem rozstrzygnięć ustawodawcy i nie jest rolą organu rentowego ani judykatury niuansowanie tego rozstrzygnięcia przy posługiwaniu się wartościami, które nie zostały wyrażone w procesie stanowienia prawa. Jednocześnie „przyjmując, że naczelnym zadaniem Sądu Najwyższego jest sprawowanie sprawiedliwości w

sposób i w ramach określonych przez normy kompetencyjne, należy odrzucić te wszystkie sformalizowane metody, mające zapewnić jednolitość orzecznictwa, które pozostają w sprzeczności z wymaganiami sprawiedliwego orzekania, a w szczególności z zasadą niezawisłości sędziowskiej, prawem o nie skrzepowanej instytucjonalnie interpretacji przepisów prawnych i stosowania ich odpowiednio do okoliczności konkretnej sprawy” (przywołane stanowisko przez L. Leszczyńskiego (Jednolitość orzecznictwa jako wartość stosowania prawa) (w:) *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe Jednolitość orzecznictwa Standard – instrumenty – praktyka*, Warszawa 2015, tom I, s. 12).

Podsumowując przedstawione refleksje należy dodać, że specyficzną instytucją prawa ubezpieczeń społecznych jest kapitał początkowy. Wymyka się on „klasycznemu” podziałowi na przesłanki nabycia prawa i wymiar świadczenia. Tym sposobem przy ustalaniu kapitału początkowego nie stosuje się zasad dotyczących międzynarodowej koordynacji zabezpieczenia społecznego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 września 2009 r., II UK 30/09). Kapitał początkowy jest ustalany wyłącznie na podstawie przepisów w postępowaniu odrębnym od postępowania emerytalnego (art. 175 ustawy emerytalnej), choć ostatecznie stanowi on komponent emerytury w systemie zdefiniowanej składki (art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej). Ubezpieczona legitymuje się statusem repatrianta i powróciła do kraju po dniu 22 lipca 1944 r., a zatem jej okres zatrudnienia za granicą w czasie, w którym nie była obywatelką Polski jest okresem rozumianym jako składkowy i jako taki jest uwzględniany przy ustalaniu kapitału początkowego.

Biorąc pod uwagę powyżej przedstawioną argumentację Sąd Najwyższy uznał, że rozpatrywana skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw i na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji, a rozstrzygnięcie zawarte w punkcie drugim ma swoją podstawę w art. 98 § 1 k.p.c.

r.g.

[ał]

