

Uchwała Składu Całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
Sądu Najwyższego
z dnia 20 grudnia 2000 r.
III ZP 29/00

Przewodniczący Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk (współsprawozdawca), Teresa Flemming-Kulesza, Katarzyna Gonera, Beata Gudowska, Kazimierz Jaśkowski, Roman Kuczyński, Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski, Zbigniew Myszka, Teresa Romer (sprawozdawca), Walerian Sanetra, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Stefania Szymańska, Maria Tyszel, Barbara Wagner, Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, przy udziale zastępcy Prokuratora Generalnego Stefana Śnieżki, w sprawie z wniosku Jana O. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w P. o przyznanie świadectw rekompensacyjnych z tytułu pracy w szczególnych warunkach, po rozpoznaniu w dniu 20 grudnia 2000 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 6 listopada 2000 r., III ZP 19/00

Czy emeryci i renciści, którzy przed dniem wejścia w życie 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.) byli - na podstawie przepisów wymienionych w art. 1 tej ustawy – uprawnieni do nabycia prawa do wzrostów lub dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, jednakże nie składali wniosków o przyznanie tych świadczeń i ich nie pobierali – mają prawo do zrekompensowania utraty tych wzrostów na podstawie art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz.U. Nr 30, poz. 164 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Emeryci i renciści, którzy przed dniem wejścia w życie 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.) byli – na podstawie przepisów wymienionych w art. 1 tej ustawy – uprawnieni do nabycia prawa do wzrostów lub dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, jednakże nie złożyli wniosków o przyznanie tych świadczeń, mają prawo do zrekompensowania utraty tych wzrostów na podstawie art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294).

U z a s a d n i e

Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów na podstawie art. 393¹⁴ KPC przekazał do rozpoznania przez skład powiększony przytoczone w sentencji zagadnienie prawne.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Najwyższy podał, że Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 1 czerwca 1999 r. oddalił apelację Jana O. od wyroku Sądu Wojewódzkiego -Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu z dnia 10 grudnia 1999 r. Wyrokiem tym Sąd Wojewódzki oddalił odwołanie Jana O. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w P. z dnia 1 lipca 1998 r. odmawiającej umieszczenia Jana O. wśród osób uprawnionych do rekompensaty (wówczas do nieodpłatnego nabycia świadectw rekompensacyjnych).

Sąd ten ustalił, że w decyzji z dnia 5 listopada 1991 r. przyznającej prawo wnioskodawcy do renty inwalidzkiej (renty z powodu niezdolności do pracy), nie przyznano mu wzrostu tej renty z tytułu pracy w szczególnych warunkach. Dokumenty potwierdzające prawo do wzrostu renty wnioskodawca złożył w organie rentowym dopiero w 1993 r. Wówczas, jak podkreślił Sąd Wojewódzki, "dodatek ten już nie przysługiwał wobec wejścia w życie ustawy rewaloryzacyjnej". W ocenie tego Sądu, skoro wnioskodawca nie miał przed dniem 15 listopada 1991 r. ustalonego prawa do wzrostu renty z tytułu pracy w szczególnych warunkach, nie doszło do utraty tego prawa a w konsekwencji brak jest podstaw do przyznania mu świadectw

rekompensacyjnych. Ustalenia i wnioski Sądu I instancji podzielił w pełni Sąd Apelacyjny .

Jan O. zaskarżył wyrok tego Sądu kasacją. Zarzucił naruszenie prawa materialnego - art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych .

W kasacji między innymi podano, że Jan O. otrzymuje rentę od dnia 15 listopada 1991 r. i udokumentował zatrudnienie w szczególnych warunkach przez 16 lat i 8 miesięcy. Jest on zatem osobą uprawnioną do nieodpłatnego nabycia świadczeń rekompensacyjnych, gdyż ustawa z dnia 6 marca 1997 r. nie uzależnia prawa do świadczeń rekompensacyjnych od tego czy "organ rentowy lub Sąd przyznał danemu emerytowi lub renciście wzrost lub dodatek, tylko od tego czy dana osoba była uprawniona do wzrostu emerytury lub otrzymania dodatku".

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia o przekazaniu sprawy sądowi powiększonemu zwrócił uwagę, że dotychczasowe orzecznictwo dotyczące przedstawionego problemu nie pozwala na jednoznaczną jego ocenę.

Poważne wątpliwości dotyczące kwestii prawa do zrekompensowania utraty wzrostów lub dodatków do emerytur i rent pojawiły się na tle art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), który przewidywał możliwość przyznania wzrostu emerytury lub renty inwalidzkiej, w wysokości 10 lub 15% podstawy wymiaru świadczenia, z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Z dniem 15 listopada 1991 r. weszła w życie ustawa 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.), która w art. 21 ust. 4 ograniczyła liczbę uprzednio przysługujących dodatków do emerytur i rent. Przepisy ustawy miały zastosowanie do wniosków zgłoszonych począwszy od dnia jej wejścia w życie lub przed dniem jej wejścia w życie, jeżeli choćby jeden z warunków do uzyskania prawa do świadczenia został spełniony począwszy od tego dnia (art. 26). Zasada ta została utrzymana w mocy po nowelizacji ustawy rewaloryzacyjnej ustawą z dnia 2 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach

ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 127, poz. 583), z tą jednak modyfikacją, że do osób, które do dnia 15 listopada 1991 r. nie zgłosiły wniosku o emeryturę lub rentę, mimo że spełniały warunki do przyznania jednego z tych świadczeń, stosowało się przepisy dotychczasowe.

Ustawy: o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) oraz o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 r. (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) nie zawierają żadnej merytorycznej regulacji, którą można by odnieść do utraty przez emerytów i rencistów dodatków do świadczeń za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Sąd Najwyższy podkreślił, że stan faktyczny rozpoznawanej sprawy jest niewątpliwy. Skarżący był rencistą przed dniem 15 listopada 1991 r. Przed tą datą spełniał też warunki do przyznania mu dodatku do renty z tytułu pracy w warunkach szczególnych. Prawa swojego po tej dacie, wobec zmiany stanu prawnego, nie mógł zrealizować. Domagał się więc rekompensaty jego utraty.

Rozbieżność w orzecznictwie, powodująca konieczność ponownego rozważenia kwestii nabycia prawa do rekompensaty określonej w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294) przez osoby, które były uprawnione do wzrostu lub dodatku do emerytury czy renty, lecz prawa tego nie mogły zrealizować ze względu na treść art. 21 ust. 4 ustawy rewaloryzacyjnej, powstała w związku z uchwałą Sądu Najwyższego podjętą w dniu 27 kwietnia 2000 r. w składzie siedmiu sędziów.

Według tej uchwały: "emeryci i renciści, którzy przed dniem wejścia w życie 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.) byli - na podstawie przepisów wymienionych w art. 1 tej ustawy - uprawnieni do nabycia prawa do wzrostów lub dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, lecz nie wystąpili o ich przyznanie, nie mają prawa do zrekompensowania utraty tych wzrostów lub dodatków na podstawie art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294)".

Zdaniem składu przedstawiającego zagadnienie prawne w sprawie Jana O., motywy tej uchwały nie były wystarczająco przekonujące. Wskazano w nich między innymi, że uregulowania uniemożliwiające realizację uprawnień nabytych na podsta-

wie przepisów dotychczasowych przez osoby, które nie złożyły udokumentowanych wniosków, "nie stanowiły novum w systemie prawa ubezpieczeń społecznych", podając jako przykład takiej sytuacji wejście w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.), które spowodowało utratę prawa do wzrostu świadczenia o 1% za każdy rok pracy w gospodarstwie rolnym przez osoby spełniające warunki do emerytury lub renty pracowniczej, legitymujące się okresem pracy w gospodarstwie rolnym. Podobieństwo tych regulacji, według uchwały z dnia 27 kwietnia 2000 r., wskazuje na brak przyczyn, dla których ustawodawca miałby uznać za celowe zrekompensowanie emerytom i rencistom utraty prawa do żądania wzrostów w związku z ustawą rewaloryzacyjną, skoro nie widział takiej potrzeby wobec utraty podobnego prawa w związku z ustawą uchwaloną kilka miesięcy wcześniej. Szczególne wątpliwości Sądu Najwyższego, wzbudził argument uchwały z dnia 27 kwietnia 2000 r., że: "pozbawienie w ustawie rewaloryzacyjnej prawa żądania wzrostów osób, które nabyły do nich prawo na podstawie przepisów dotychczasowych, lecz z prawa tego nie korzystały, nie było niczym nadzwyczajnym". Odnosząc się do tego argumentu, Sąd Najwyższy podkreślił, że pozbawienie kogokolwiek praw nabytych nie jest w żadnym wypadku sytuacją zwyczajną. Regulację ograniczającą możliwość zrealizowania przysługującego (nabytego) prawa, należałoby raczej uznać za wyjątkową, nadzwyczajną, a nie odwrotnie. W przeciwnym razie Trybunał Konstytucyjny nie musiałby wielokrotnie orzekać o zgodności z Konstytucją przepisów ograniczających prawa nabyte w różnych sferach stosunków prawnych.

Ustawa z dnia 17 października 1991 r. pogarszała sytuację pewnych kategorii uprawnionych do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego. Trybunał Konstytucyjny rozpoznając zgodność niektórych jej przepisów z Konstytucją, w tym także art. 21 ust. 4, wydał orzeczenie o potrzebie zrekompensowania emerytom i rencistom utraty ekwiwalentu za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 r., poz. 9).

Ten pogląd Trybunału Konstytucyjnego uwzględniony został w ustawie z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów i dodatków do emerytur i rent (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294).

W przedstawionym zagadnieniu prawnym, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że dodatki do emerytur lub rent są wprowadzane świadczeniami akcesoryjnymi, ale jak wy-

nika z art. 7 pkt 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników w związku art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 13 ze zm.), są świadczeniami emerytalno-rentowymi odrębnymi różnymi od emerytur i rent. Prawo do każdego z tych świadczeń - głównego i dodatkowego - zależy od spełnienia odmiennych warunków. Warunki nabycia prawa do emerytury lub renty określały przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników. Warunki nabycia prawa do dodatku za pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze określało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. O tym, że dodatek jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego różnym od emerytury i renty, świadczy także możliwość ubiegania się o jego przyznanie do ustalonych już świadczeń głównych na podstawie samodzielnego, odrębnego wniosku.

Sąd Najwyższy podkreślił, iż z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. nie wynika intencja ustawodawcy, którą przypisano mu w motywach uchwały. Wyrażenie „uprawnieni do wzrostów i dodatków”, którzy „prawo to utracili”, nie musi w istocie znaczyć, że chodzi o te osoby, które przepracowały wymagany okres w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed ustaleniem prawa do emerytury lub renty i dodatek pobierały lub miały do niego ustawowe prawo.

Równie zasadne wydaje się twierdzenie, że gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie prawa do rekompensaty do emerytów i rencistów, którzy pobierali dodatek lub mieli do niego ustalone prawo bądź co najmniej złożyli wniosek o jego przyznanie, to dałby temu wyraz w stosowanych sformułowaniach. Sąd Najwyższy postawił też pytanie, czy prawo ubezpieczonego do określonego świadczenia staje się przez złożenie wniosku o jego przyznanie (ustalenie lub wypłatę) bardziej konkretne (mniej abstrakcyjne) niż ubezpieczonego uprawnionego do tego świadczenia, który z wnioskiem tej treści nie wystąpił.

W dalszych wywodach swego uzasadnienia Sąd Najwyższy podkreślił, że przedmiotem ochrony nie jest konkretna kwota ustalona procentowo od świadczenia, lecz prawo do jej otrzymania. Uznanie samego faktu złożenia wniosku o przyznanie świadczenia z ubezpieczenia społecznego jako wystarczającego czy wręcz jedyne kryterium odmiennego traktowania emerytów lub rencistów uprawnionych do wzrostów i dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym cha-

rakterze w zakresie prawa do ich rekompensaty jest wysoce wątpliwe. Wniosek o świadczenie nie jest wszak elementem treści prawa do tego świadczenia.

Sąd Najwyższy w powiększonym składzie po zapoznaniu się z treścią, powyższego zagadnienia prawnego, postanowieniem z dnia 6 listopada 2000 r., III ZP 19/00, na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o Sądzie Najwyższym przedstawił zagadnienie to pełnemu składowi Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Prokurator Generalny wniósł o udzielenie na przedstawione zagadnienie prawne odpowiedzi twierdzącej. W uzasadnieniu swego wniosku, między innymi zaakcentował, że prawo do świadczeń powstaje *ex lege*. Powstanie prawa do świadczenia należy, w ocenie Prokuratora Generalnego, odróżnić od ustalenia tego prawa decyzją deklaratoryjną organu rentowego oraz od prawa do pobierania świadczenia. Przepis art. 3 pkt 2 ustawy o rekompensatach, uzależnia prawo do rekompensaty wyłącznie od istniejącego przed dniem 15 listopada 1991 r., przed wejściem w życie ustawy rewaloryzacyjnej, a następnie utraconego, uprawnienia rencisty do wzrostu lub dodatku z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Przepis ten nie stawia jednak warunku, by omawiane uprawnienia były przed tą datą realizowane przez złożenie wniosku lub przez ustalenie ich decyzją organu rentowego. W konkluzji Prokurator Generalny podkreślił, że określenie „uprawnienie do wzrostu lub dodatku” nie jest identyczne z prawem do pobierania tych świadczeń, a tym bardziej ze złożeniem wniosku o ich przyznanie, gdyż określeń uzasadniających takie rozumowanie ustawodawca w omawianym przepisie nie użył.

Podejmując przytoczoną w sentencji uchwałę Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie prawne przedstawione pełnemu składowi Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pojawiło się na tle wykładni art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz.U. z 1997 r. Nr 30, poz. 164 ze zm.).

Rozwiązanie powyższego zagadnienia prawnego sprowadzało się do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy rekompensata utraconego prawa do wzrostów lub dodatków przysługujących z tytułu pracy w szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach przewidziana w art. 3 pkt 2 przytoczonej wyżej ustawy z dnia 6

marca 1997 r., zwanej dalej ustawą o rekompensatach, obejmować miała tylko te osoby, które pobierały dodatki lub wzrosty do emerytur lub rent w chwili wejścia w życie 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.), czy też prawo do rekompensaty przysługuje także tym emerytom i rencistom, którzy w chwili wejścia w życie ustawy rewaloryzacyjnej z dnia 17 października 1991 r. pobierali emerytury lub renty bez dodatków czy wzrostów z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, lecz byli do nich uprawnieni, gdyż spełniali wymagania od których zależało otrzymanie tych świadczeń, a jedyną przyczyną dla której nie były im one wypłacane było to, że nie złożyli o nie wniosków lub wnioski takie zostały złożone pod rządami ustawy z dnia 17 października 1991 r. a tym samym na mocy art. 21 ust. 4 tej ustawy, który następnie został przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 11 lutego 1992 r. (K 14/91) uznany za niezgodny z Konstytucją, nie mogły być już przez organ rentowy rozpatrzone pozytywnie na podkreślenie zasługuje, iż osoby te zostały pozbawione wzrostów i dodatków mimo tego, że ewidentnie spełniały warunki do ich otrzymania wymagane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.) wydanego z mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 55 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.).

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia sprowadzało się do oceny, czy w treści art. 3 pkt 2 ustawy o rekompensatach, można znaleźć uzasadnienie dla diametralnie różnego potraktowania w zakresie prawa do przewidzianej tym przepisem rekompensaty tych emerytów czy rencistów, którzy otrzymywali dodatki czy wzrosty do długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz tych którzy na byli do nich uprawnienia, gdyż spełnili te same warunki, lecz w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, świadczeń tych nie pobierali dlatego, że wcześniej nie złożyli odpowiednich wniosków.

Przepis art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. stanowi, iż uprawnionymi do rekompensaty są osoby będące przed dniem 15 listopada 1991 r. emerytami i rencistami uprawnionymi do wzrostów lub dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze na podstawie przepisów wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasa-

dach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450, ze zm.), które utraciły prawo do wzrostów lub dodatków lub którym nie ustalono emerytury lub renty na podstawie: a) art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...), b) art. 10 a ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin, c) art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin przewidywał przyznanie z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze wzrostu emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy. Wzrost ten wynosił 10 lub 15% podstawy wymiaru emerytury czy renty. Szczegóły dotyczące rodzaju i długości prac uzasadniających przyznanie wzrostu i dodatku regulowało wspomniane już rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r .

Po wejściu w życie dnia 15 listopada 1991 r. ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, zniesiona została możliwość ubiegania się o tego typu dodatki i wzrosty mimo spełnienia wszystkich warunków od których zależała ich wypłata. Dodatki te i wzrosty były niewątpliwie świadczeniami akcesoryjnymi do emerytury lub renty, ale nie pozbawiało to ich odrębnego charakteru świadczeń emerytalno-rentowych (art. 7 pkt 4 i ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin).

Przepisy ustawy rewaloryzacyjnej z dnia 17 października 1991 r. pozbawiły prawa do dodatków szerokie grono osób, które sklasyfikować można według trzech kryteriów: - osoby, które przed dniem 15 listopada 1991 r. nie miały ustalonego prawa do emerytury bądź renty, - osoby będące emerytami, bądź rencistami, pobierające świadczenia emerytalno-rentowe wraz z omawianymi dodatkami oraz, - osoby, które przed dniem 15 listopada 1991 r. były emerytami bądź rencistami, lecz przed tą datą nie złożyły wniosku o przyznanie takiego dodatku.

W odniesieniu do pierwszej grupy, sytuacja jest na tyle jasna, że pozwala na stwierdzenie, iż na podstawie przepisów ustawy rewaloryzacyjnej nie mogły one domagać się przyznania emerytury bądź renty z dodatkiem czy wzrostem z tytułu pracy w warunkach szkodliwych lub w szczególnym charakterze , gdyż nie były emerytami ani rencistami.

W stosunku do drugiej grupy obejmującej tych wszystkich emerytów lub rencistów, którzy pobierali świadczenia wraz z omawianymi dodatkami czy wzrostami, przepisy również nie budzą większych wątpliwości i pozwalają na przyznanie im prawa do zrekompensowania utraty tych dodatków czy wzrostów w trybie przewidzianym ustawą z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac.

Problem pojawił się w przypadku osób, które przed dniem 15 listopada 1991 r. były wprawdzie rencistami lub emerytami, ale przed tą datą nie złożyły stosownego wniosku o przyznanie dodatku.

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy mają one prawo do rekompensaty przewidzianej w ustawie z dnia 6 marca 1997 r., konieczne okazało się ustalenie przesłanek, które do niej uprawniają w trybie określonym tą ustawą.

Z literalnego brzmienia art. 3 pkt 2 ustawy o rekompensatach wynika, iż prawo do otrzymania rekompensaty przysługuje po spełnieniu dwóch zasadniczych przesłanek. Pierwszą z nich jest, aby osoby ubiegające się o rekompensatę były przed dniem 15 listopada 1991 r. "emerytami lub rencistami". Natomiast drugą przesłanką jest, aby osoby te były "uprawnionymi do wzrostów lub dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze". Przesłanki te podlegają interpretacji ścisłej, zgodnej z ich rzeczywistym znaczeniem i celem.

Z treści tego przepisu, nie można wyprowadzić wniosku, iż przez emerytów i rencistów ustawodawca rozumiał wyłącznie tych świadczeniobiorców, którzy pobierali już dodatki czy wzrosty należne im z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze i którym wypłata tych dodatków została wstrzymana po 15 listopada 1991 r.

Przeciwnie, treść tego przepisu wskazuje, iż wystarczającym kryterium do uzyskania rekompensaty na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 6 marca 1997 r. jest sama utrata prawa do dodatków i wzrostów a nie jedynie utrata prawa do dalszej wypłaty już pobieranych dodatków czy wzrostów. Odmienne interpretacja byłaby w sposób oczywisty sprzeczna z literalnym brzmieniem art. 3 pkt 2 ustawy o rekompensatach, przewidzianych dla osób, które „utraciły prawo do wzrostów lub dodatków”. Gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie prawa do rekompensaty wyłącznie do tych, którzy dodatki lub i wzrosty pobierali, użyłby on odpowiedniego określenia choćby poprzez wskazanie, że chodzi o osoby, które utraciły prawo do pobieranych czy też przyznanych dodatków i wzrostów .

Skoro ustawodawca użył w omawianym przepisie określenia „utraciły prawo”, ograniczenie rekompensat tylko do tych, którzy dodatki czy wzrosty pobierali, stanowiłoby, nie znajdujące oparcia w treści art. 3 pkt 2 ustawy o rekompensatach, ewidentne ograniczenie kręgu uprawnionych.

Do takiego wniosku prowadzi też funkcjonowanie w judykaturze dwóch odrębnych pojęć: prawa do świadczenia oraz prawa do jego pobierania. Prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego powstaje ex lege z momentem spełnienia warunków, z którymi przepisy prawa wiążą jego powstanie (art. 76 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin). Decyzje organów rentowych mają jedynie charakter deklaratoryjny - potwierdzający powstanie warunków koniecznych do nabycia prawa do świadczenia. Z tego wynika, iż prawo do świadczeń powstaje i istnieje niezależnie od decyzji organu rentowego, a tylko jego realizacja w postaci wypłaty świadczenia wymaga potwierdzenia decyzją. Zanegowanie prawa do rekompensaty osób, które spełniały warunki do uzyskania wzrostów czy dodatków, a więc były do tych świadczeń uprawnione, lecz prawo to nie zostało zrealizowane wobec nie złożenia odpowiednich wniosków – stanowiłoby naruszenie charakteru decyzji organu rentowego nadając jej charakter konstytutywny, którego nie posiada.

Pogląd taki znalazł potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 1999 r., II UKN 427/98 (OSNAPIUS 2000 Nr 16, poz. 623). Zdaniem Sądu Najwyższego, wyrażonym w tej sprawie, zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. uprawnionymi do nabycia świadczeń rekompensacyjnych są osoby, które spełniają łącznie dwa warunki: przed dniem 15 listopada 1991 r. były emerytami lub rencistami uprawnionymi do wzrostów lub dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze na podstawie przepisów wymienionych w art. 1 ustawy rewaloryzacyjnej z dnia 17 października 1991 r. oraz utraciły prawo do wzrostów lub dodatków albo którym nie ustalono emerytury lub renty na podstawie przepisów ustaw wymienionych w art. 3 pkt 2 lit. a-c ustawy o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent.

Trudno uznać za przekonujący argument przeciwko objęciu prawem do rekompensaty tych osób, które przed wejściem w życie ustawy rewaloryzacyjnej nie występowały z wnioskiem o przyznanie wzrostów lub dodatków do świadczeń długoterminowych, sprowadzający się do tego, że pojęcie „utraciły” jest wobec tych osób nieadekwatne bowiem "nie można utracić tego czego się nie miało".

W związku z wejściem w życie ustawy rewaloryzacyjnej szkodę ponieśli nie tylko te osoby, które świadczenia z tytułu pracy w szczególnych warunkach pobierały, ale także ta grupa emerytów i rencistów, której wzrosty czy dodatki nie były wypłacane przed tą datą, a która wskutek zmiany przepisów nie mogła już w późniejszym okresie domagać się przyznania określonych świadczeń. Prawo do rekompensaty utraty dodatku uzasadnione jest również względami słusznosciowymi. Osoby, które częstokroć wiele lat pracowały w warunkach uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia, po wejściu w życie ustawy rewaloryzacyjnej, pozbawione zostały możliwości wyrównania krzywdy, której doznały pracując w takich warunkach.

Utraciły one możliwość realizacji nabytych uprawnień.

Art. 26 ustawy rewaloryzacyjnej przewidywał, iż jej przepisy stosuje się do wniosków o świadczenia, zgłoszonych poczynawszy od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli choćby jeden z warunków do uzyskania prawa do świadczenia został spełniony poczynając od tego dnia, a także do świadczeń przyznanych na podstawie przepisów ustaw i dekretu, wymienionych w art. 1 ustawy, do których zaliczono również ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Art. 21 ust 4 tej ustawy pozbawił emerytów i rencistów prawa do dodatków i wzrostów z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze ograniczając w sposób drastyczny także inne dodatki do długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Orzeczeniem z dnia 11 lutego 1992 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, między innymi, art. 21 ust. 4 ustawy rewaloryzacyjnej, z wyjątkiem przypadku pozbawienia prawa do dodatków z tytułu odznaczeń państwowych, za niezgodny z Konstytucją.

W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w bezpośrednim związku z przepisami, które objęte zostały pkt 1 orzeczenia (w tym art. 24 ust. 1 ustawy rewaloryzacyjnej) pozostaje art. 26 ustawy z dnia 17 października 1991 r. uznany również za niezgodny z art. 1 Konstytucji. Według Trybunału, przepis ten ma podstawowe znaczenie dla zaskarżenia konstytucyjności ustawy rewaloryzacyjnej, chociaż zawiera w swej treści normy o charakterze formalnym. Przepis ten określa jednak zakres obowiązywania ustawy w stosunku do obecnych i przyszłych świadczeniobiorców z tytułu ubezpieczenia społecznego. Rozciągnięcie mocy obowiązującej ustawy na tych, którzy już nabyli prawo do świadczeń lub mieli ukształtowane ekspektatywy tych praw wywołało największe zastrzeżenia i zostało zakwestionowane z punktu widzenia ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że przepisy art. 26 pkt 1 traktują o sytuacjach, w których prawo do świadczeń zostało

już nabyte, chociaż in abstracto, jak i o sytuacjach, w których ubezpieczony występując z wnioskiem dopiero po wejściu w życie ustawy miał już ukształtowane ekspektatywy prawa do świadczeń na gruncie przepisów sprzed wejścia jej w życie. Trybunał Konstytucyjny powołał się również na to, że prawo do świadczeń nabywa się z chwilą spełnienia ustawowych warunków, niezależnie od dnia wystąpienia z wnioskiem o świadczenie. W ocenie Trybunału, zasada ochrony praw nabytych w łączności z zasadą zaufania została naruszona przez przepisy kwestionowanej ustawy ponieważ odbierają, one już przyznane, a także nabyte, lecz jeszcze nie stwierdzone, uprawnienia do świadczeń wyliczonych w oparciu o inne, obowiązujące przed zmianą, podstawy.

W związku z tym orzeczeniem ustawą z dnia 2 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 127, poz. 583) do treści art. 26 dodano ust. 2 stanowiący, iż do osób, które do dnia wejścia w życie ustawy nie zgłosiły wniosku o emeryturę lub rentę, mimo że spełniły łącznie warunki do nabycia prawa do tych świadczeń - stosuje się obowiązujące do tej pory przepisy, dotyczące warunków nabycia prawa do emerytury lub renty.

Skutkiem tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego było też uchwalenie ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do renty, której art. 3 pkt 2 stał się przedmiotem podjętej w sentencji uchwały.

Podjęta przez pełny skład Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, przytoczona w sentencji uchwała, niezależnie od szeregu innych podanych argumentów, stanowi potwierdzenie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego co tego, iż naruszały Konstytucję przepisy ustawy rewaloryzacyjnej, nie tylko przez to, że doprowadziły do wstrzymania świadczeń już wypłacanych, ale również przez to, że pozbawiały praw in abstracto a więc praw osób, które wobec spełnienia warunków wymaganych do ich przyznania zgodnie z obowiązującym poprzednio stanem prawnym, miały ukształtowane ekspektatywy realizacji praw nabytych i możliwości tej zostały pozbawione.

Wskutek utraty tych ekspektatyw i braku możliwości ich realizacji poniosły one realną szkodę.

Dlatego też, jak już wspomniano, nie można akceptować poglądu, że osoby te nie utraciły a w konsekwencji nie mają tytułu prawnego do otrzymania rekompensat.

Przyznanie przez art. 3 pkt 2 ustawy z 6 marca 1997 r. rekompensat osobom, które „utraciły prawo” a nie wyłącznie tym, które „utraciły dodatki lub wzrosty” odpowiadało wyrażonej przez Trybunał Konstytucyjny zasadzie ochrony praw nabytych.

Odmierna interpretacja byłaby sprzeczna z tą zasadą i celem ustawy rekompensacyjnej.

Dlatego też Sąd Najwyższy udzielił przytoczonej w sentencji uchwały odpowiedzi.

=====