

# Z problematyki zakresu podmiotowego prawa do rekompensaty na gruncie ustawy o emeryturach pomostowych

## Selected issues within the scope of the subjective right to compensation upon the basis of the Act on Bridging Pensions

*mgr Katarzyna Szlachta-Kisiel*

Uniwersytet Jagielloński, doktorantka Wydziału Prawa i Administracji,  
Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej  
ORCID: 0000-0002-6782-4245  
e-mail: katarzyna.szlachta-kisiel@doctoral.uj.edu.pl

**Streszczenie** Wprowadzając z dniem 1 stycznia 2009 r. instytucję rekompensaty do dotychczas ukształtowanego systemu ubezpieczeń społecznych ustawodawca zdecydował o zabezpieczeniu roszczeń wszystkich ubezpieczonych legitymujących się co najmniej 15-letnim okresem pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Jednak ukształtowane dwie ścieżki interpretacji przepisów dotyczących prawa do rekompensaty sprawiają, że ustalone w ten sposób dwa zakresy podmiotowe uprawnionych nie odzwierciedlają w pełni założeń systemowych i celowościowych tej instytucji. Przedstawienie w artykule tych koncepcji interpretacji przepisów prawa do rekompensaty oraz próba ustalenia ich wzajemnych relacji są istotne dla zamierzonej przez ustawodawcę realizacji przepisów dotyczących prawa do rekompensaty.

**Słowa kluczowe:** rekompensata, emerytura pomostowa, warunki szczególne, wcześniejsza emerytura.

**Summary** Introducing, as of 1.01.2009, the institution of compensation to the, hitherto developed, system of social insurance, the legislator resolved the issue of securing the claims of all the insured who were able to prove that they had been working for no fewer than 15 years under special conditions, or performing work having a special nature. Nevertheless, the two paths of interpreting the legal regulations relevant to the right to compensation mean that the two, thus developed, subjectives copes of the entitled do not reflect the system and objective-related assumptions of this institution in their entirety. Presenting these conceptions of interpreting legal regulations within the scope of the right to compensation, and also an attempt to determine their mutual relations, are of significance for the implementing the legal provisions relevant to the right to compensation in the manner which is intended by the legislator.

**Keywords:** compensation, bridging pension, special conditions, earlier retirement.

JEL: K31

## Wprowadzenie

Jednym z założeń i celów reformy ubezpieczeń społecznych, jaka miała miejsce od 1 stycznia 1999 r., było ograniczenie liczby przyznawanych emerytur we wcześniejszym wieku emerytalnym. Jednak zmieniając zasady w czasie gry ustawodawca przewidział szereg rozwiązań przejściowych, mających za zadanie łagodzenie skutków reformy. Po dziesięciu latach od wdrożenia reformy ubezpieczeniowej ustawodawca wprowadził w życie przepisy ustawy o emeryturach pomostowych, ponownie przywracając, co prawda w ograniczonym zakresie, emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym dla osób wykonują-

cych prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Tą samą ustawą ustawodawca przewidział szczególny rodzaj odszkodowania — rekompensatę za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Na przestrzeni dziesięciu lat stosowania przepisów ustawy o emeryturach pomostowych wykształciły się dwie, biegnące w odmiennych kierunkach, koncepcje wykładni przepisów dotyczących prawa do rekompensaty.

W oparciu o metodę analizy dogmatycznoprawnej przedstawione zostaną oba punkty widzenia i pojmowania przesłanek prawa do rekompensaty. Zestawienie to

jest niezwykle istotne dla praktyki stosowania prawa, bowiem każda z tych koncepcji wykładni wyznacza inny zakres podmiotowy uprawnionych do rekompensaty.

## Reforma

Wprowadzając przepisy ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 2018 r., poz. 1270 ze zm., dalej: ustawa emerytalna), która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., ustawodawca podzielił ubezpieczonych na dwie grupy, pozostawiając dla ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. dotychczasowe zasady nabywania prawa do emerytury według koncepcji zdefiniowanego świadczenia, a dla urodzonych po 31 grudnia 1948 r. wprowadził nowe zasady — według koncepcji zdefiniowanej składki. Możliwość nabycia prawa do emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze została pozostawiona tylko dla systemu zdefiniowanego świadczenia, co gwarantuje art. 32 ustawy emerytalnej. Dla tej grupy ubezpieczonych reforma nie wniosła żadnych zmian w zakresie prawa do emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym. Natomiast dla grupy ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. *in genere* nie było już ustawowych możliwości skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Była to jedna z najbardziej newralgicznych kwestii reformy, bowiem zróżnicowanie prawa do emerytury ze względu na datę urodzenia dotyczy ograniczenia zakresu podmiotowego wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w stosunku do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (Antonów, 2003, s. 74). Kwestia takiego zróżnicowania była przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności przepisów ustawy emerytalnej z Konstytucją RP. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęte granice wieku emerytalnego znajdują podstawę w wartościach i normach konstytucyjnych oraz uzasadnienie w całokształcie przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych, która ma na celu urzeczywistnienie prawa do zabezpieczenia społecznego na wypadek dożycia wieku emerytalnego w aktualnych, zmienionych warunkach demograficznych i gospodarczych, i nie naruszają konstytucyjnej zasady równości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego realizacja tego celu następuje przez stopniową likwidację istniejących odrębności i przywilejów branżowych, ograniczenie uprawnień do wcześniejszych emerytur i ujednolicenie wieku emerytalnego (wyroki TK z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK 1999/5/100, z 4 stycznia 2000 r., K. 18/99, OTK 2000/1/1 i z 12 września 2000 r., K. 1/00, OTK 2000/6/185).

W chwili wejścia w życie ustawy emerytalnej zmiany w zakresie nabywania prawa do emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zastały ubezpieczonych na różnym etapie życia zawodowego. Wśród ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. była grupa ubezpieczonych, którzy w chwili wejścia w życie ustawy emerytalnej posiadali wymagany w przepisach dotychczasowych ogólny staż pracy i staż pracy w szczególnych wa-

runkach lub o szczególnym charakterze. Była także grupa ubezpieczonych, którzy albo nie wypracowali jeszcze wymaganego ogólnego stażu pracy, albo wymaganego stażu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, oraz tacy, którzy nie zdążyli jeszcze wypracować obu rodzajów staży wymaganych w przepisach obowiązujących do dnia wprowadzenia reformy ubezpieczeń społecznych do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Respektując jednak konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych, wyinterpretowaną z dyrektywy demokratycznego państwa prawnego, ustawodawca wprowadził przepis przejściowy — art. 184 ustawy emerytalnej — na mocy którego ubezpieczeni, którzy w dniu wejścia w życie ustawy osiągnęli okres zatrudnienia w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wymagany w przepisach dotychczasowych do nabycia prawa do emerytury w wieku niższym niż 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, tj. co najmniej 15 lat takiej pracy, oraz okres składkowy i nieskładkowy, o którym mowa w art. 27 (20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn), mogą, po osiągnięciu wieku przewidzianego w art. 32, 33, 39 i 40, nabyć prawo do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym<sup>1</sup>. Przepis ten zaspokaja oczekiwania tych ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., którzy 1 stycznia 1999 r. mieli już wypracowany zarówno ogólny staż pracy jak i staż pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze a nie osiągnęli jeszcze wcześniejszego wieku emerytalnego, przewidzianego w przepisach dotychczasowych stosownie do wykonywanej pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Nadal jednak pozostała grupa ubezpieczonych wykonujących przed 1 stycznia 1999 r. pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, których ustawodawca po wprowadzeniu reformy pozostawił bez możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z uwagi na zmianę zasad nabywania prawa do świadczenia. Na skutek wprowadzonych zmian ustawowych utracili oni możliwość nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

## Rekompensata

1 stycznia 2009 r. weszła w życie ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (DzU z 2018 r. poz. 1924), która daje ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. możliwość nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, jeżeli obok spełnienia innych warunków, przed 1 stycznia 1999 r. wykonywali pracę w szczególnych warunkach lub pracę o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych lub art. 32 i art. 33 ustawy emerytalnej oraz po 31 grudnia 2008 r. wykonywali pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych. Wykaz prac w szczególnych warunkach określony w załączniku nr 1 do ustawy o emeryturach pomostowych oraz wykaz prac

o szczególnym charakterze określony w załączniku nr 2 do tej ustawy jest zdecydowanie mniejszy niż zawarty w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (DzU nr 8, poz. 43). Z tego względu należy uznać, że ustawa o emeryturach pomostowych jest aktem *lex specialis* względem ustawy emerytalnej, dla której przepisem wykonawczym jest właśnie rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. Ponadto wskazać trzeba, że jedynie ograniczona grupa z tych ubezpieczonych, którzy utracili możliwość nabycia prawa do wcześniejszej emerytury także na podstawie przepisu przejściowego art. 184 ustawy emerytalnej, będzie miała możliwość skorzystania z dobrodziejstwa ustawy o emeryturach pomostowych. Tylko nieliczni ubezpieczeni, których praca była uznawana za pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed 1999 r. i dalej po 2008 r. jest pracą w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze na gruncie ustawy o emeryturach pomostowych, mają taką możliwość.

Wprowadzając kolejny wyjątek od reguły narzuconej przez ustawę emerytalną, że dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r. nie przewiduje się emerytur we wcześniejszym wieku emerytalnym z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, ustawodawca nie rekompensuje w ten sposób takiej pracy wszystkim ubezpieczonym wykonującym pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W nakreślonym stanie faktycznym pozostaje grupa ubezpieczonych, którzy z jednej strony nie mogą skorzystać z dobrodziejstwa normy art. 184 ustawy emerytalnej, ponieważ na dzień 1 stycznia 1999 r. nie spełniają warunków stażowych, a z drugiej strony nie mogą skorzystać z dobrodziejstwa ustawy o emeryturach pomostowych, ponieważ praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, którą dotychczas wykonywali, nie jest już pracą o takim charakterze na gruncie tej ustawy.

Tej właśnie grupy ubezpieczonych, jak się wydaje, dotyczy rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę także w ustawie o emeryturach pomostowych, gdzie wprowadza on pojęcie i instytucję rekompensaty, ustalając określoną jej definicję i warunki nabycia. Definicja legalna rekompensaty zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy określa, że jest to odszkodowanie za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla osób, które nie nabyły prawa do emerytury pomostowej. Materialnoprawne przesłanki nabycia prawa do rekompensaty zawarł ustawodawca w art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych ustalając, że rekompensata przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynoszący co najmniej 15 lat (art. 21 ust. 2). Rekompensata nie przysługuje osobie, która nabyła prawo do emerytury na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 21 ust. 2).

Odszkodowawczy charakter rekompensaty wynika z pewnego układu chronologicznego zmian przepisów pra-

wa dokonywanych przez ustawodawcę. Rekompensata jest odszkodowaniem za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze (w związku z wygaśnięciem z dniem 31 grudnia 2008 r. dotychczasowych przepisów emerytalnych przewidujących takie uprawnienie i wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych) przewidziane dla tych osób, które nie nabyły prawa do emerytury pomostowej z powodu braku odpowiednich przesłanek określonych w obowiązujących przepisach (Wajda, 2013, s. 913–914).

Systemowa wykładnia normy art. 21 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych prowadzi do wniosku, że rekompensata jest adresowana wyłącznie do ubezpieczonych objętych systemem zdefiniowanej składki, którzy przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego nie nabyli prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych obliczonej według formuły zdefiniowanego świadczenia (Zieleniecki, 2014, s. 816). Wniosek taki podyktowany jest konkretnymi zapisami norm prawa, z których wynika, że rekompensata jest przyznawana w formie dodatku, zwiększenia kapitału początkowego (art. 23 ustawy o emeryturach pomostowych), a kapitał początkowy z kolei (art. 173 ustawy emerytalnej) ustalany jest dla ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r., czyli objętych systemem zdefiniowanej składki. W świetle obowiązujących przepisów za emeryturę wcześniejszą z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych należy uważać emeryturę przyznaną na podstawie przepisów ustawy emerytalnej, a więc emeryturę przyznaną w wieku niższym niż powszechny wiek emerytalny:

- ❑ emeryturę częściową (art. 26b)<sup>2</sup>,
- ❑ emeryturę górniczą (art. 50a),
- ❑ emeryturę górniczą bez względu na wiek (art. 50e),
- ❑ emeryturę kolejową (art. 50),
- ❑ emeryturę z tytułu pracy twórczej lub artystycznej (art. 33),
- ❑ emeryturę z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 32 i art. 184).

❑ emeryturę wcześniejszą (art. 29 w związku z art. 46).

Odrębne przepisy także wskazują na emerytury finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, są to mianowicie tak zwane emerytury nauczycielskie przyznawane na podstawie art. 88 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, w tym również z uwzględnieniem art. 21 ustawy z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>, a także emerytury dla rodzica opiekującego się niepełnosprawnym dzieckiem przyznane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Szlachta-Kisiel, 2018, s. 27).

## Dwie koncepcje wykładni

Odmienność wykształconych od 2009 r. dwóch koncepcji wykładni przepisów regulujących prawo do rekompensaty sprowadza się do odmiennego pojmowania i ustalania za-

kresu podmiotowego tych przepisów. Przyczyną tej odmienności jest niewątpliwie zastosowanie odmiennych koncepcji nabycia prawa do świadczenia — nabycie prawa *in abstracto* oraz nabycie prawa *in concreto*. Pierwsza koncepcja zakłada nabycie prawa do świadczenia w formie przewidzianych w ustawach norm, określających przesłanki powstania poszczególnych uprawnień oraz nabywania ich w drodze tzw. ekspektatyw przez nieskonkretyzowanych adresatów. Druga koncepcja przyjmuje nabycie prawa do świadczenia w drodze decyzji administracyjnych dotyczących osób indywidualnie chronionych (Zieliński, 1992, s. 10).

Każda z tych koncepcji prowadzi do objęcia prawem do rekompensaty innego zakresu ubezpieczonych oraz ma wpływ na postrzeganie charakteru prawnego decyzji organu rentowego.

**Koncepcja *in concreto*.** Zgodnie z przywołanym wyżej art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych, rekompensata przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli ma okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wynoszący co najmniej 15 lat. Rekompensata nie przysługuje osobie, która nabyła prawo do emerytury na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Na podstawie tak określonej przesłanki pozytywnej badana jest okoliczność, czy wnioskodawca udokumentował co najmniej 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przed 1 stycznia 2009 r. (przed wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych), dokonując tych ustaleń zgodnie z art. 32 ustawy emerytalnej i rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

W oparciu zaś o określoną przez ustawodawcę przesłankę negatywną, przewidzianą w tym samym art. 21, zostaje ustalone, czy wnioskodawca nabył prawo do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wykładnia funkcjonalna tej przesłanki sprowadza się do ustalenia, że przepis ten odnosi się do każdej emerytury finansowanej z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, do której wnioskodawca nabył prawo przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Przyjmując za podstawę do ustalenia przesłankę nabycia prawa do rekompensaty koncepcję nabycia prawa *in concreto*, badany jest fakt istnienia określonej decyzji przyznającej prawo do takiego świadczenia, a więc formalnie nabytego prawa do świadczenia. Nie rozstrzyga się tutaj o istniejącym a niezmaterializowanym w sposób formalny prawie do jakiegokolwiek emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym. Tak ustalony sposób wykładni przesłanek określonych w art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych wynika także niewątpliwie z ustalonego w nauce prawa deklaratoryjnego charakteru decyzji ustalającej prawo do świadczenia (Zieliński, 1984, s. 149) z systemu ubezpieczeń społecznych.

W procedurze ustalania prawa do rekompensaty koncepcja ta sięga również do przesłanki, która została wyin-

terpretowana z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, stanowiącym definicję rekompensaty ustaloną i zawartą przez ustawodawcę w tak zwanym słowniczku ustawowym. Z normy tej została wyodrębniona przesłanka związana z prawem do emerytury pomostowej, przyjmując, że prawo do rekompensaty może nabyć ten ubezpieczony, który poza spełnieniem przesłanek wynikających z art. 21 spełni także przesłankę braku prawa do emerytury pomostowej. I znów — rozumianej jako formalnie ustalone prawo do świadczenia. Nie jest natomiast badana ta okoliczność, czy w związku z wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych wnioskodawca utracił czy nie utracił możliwości nabycia prawa do emerytury pomostowej z uwagi na zmianę zakresu prac uznawanych za prace wykonywane w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Tak określone ramy przesłanek nabycia prawa do rekompensaty powodują, że zakres podmiotowy tego uprawnienia jest szeroki. Prawo do rekompensaty nabędą ci ubezpieczeni, którzy utracili możliwość nabycia prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej (ponieważ nie zdążyli wypracować wymaganych rodzajów stażu pracy na 1 stycznia 1999 r.), jak również ci, którzy wypracowali wymagany staż pracy ogółem i staż pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze na 1 stycznia 1999 r. lecz nie zgłosili wniosku o świadczenie z art. 184 ustawy emerytalnej, i tym samym formalnie nie nabyli do niego prawa. W myśl tej koncepcji wykładni prawo do rekompensaty nabędą także ci ubezpieczeni, którzy co prawda utracili możliwość nabycia prawa do emerytury na podstawie art. 184, z uwagi na brak odpowiedniego stażu na 1 stycznia 1999 r., lecz nie utracili możliwości nabycia prawa do emerytury pomostowej (wykonywana przez nich praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nadal jest uznawana za taką pracę na gruncie ustawy o emeryturach pomostowych), ale nie złożyli wniosku o to świadczenie i formalnie nie nabyli do niego prawa.

Wydaje się także, że ta koncepcja wykładni opiera się ponadto na argumentie *a maiore ad minus*, ponieważ skoro wnioskodawca nie skorzystał z przysługującego mu „większego” uprawnienia, jakim jest prawo do emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym, to nie ma przeszkód, żeby skorzystał z uprawnienia „mniejszego”, jakim jest prawo do rekompensaty.

W tej koncepcji wykładni przepisów regulujących prawo do rekompensaty nie ma różnicy znaczeniowej między określeniem „utracił możliwość nabycia prawa” a określeniem „nie nabył prawa”. Wynika to zapewne z faktu, że z art. 2 ust. 5 została wyinterpretowana jedna przesłanka nabycia prawa do rekompensaty, tj. „nienabycie prawa do emerytury pomostowej”, stosowana łącznie z przesłankami z art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych. Wynikający z założeń koncepcji *in concreto* formalizm decyzyjny organu rentowego przekłada się oczywiście na deklaratoryjny charakter tej decyzji, która nie tworzy, nie znosi i nie zmienia istniejącego stosunku prawnego, lecz potwierdza istniejące prawa oraz w sposób wiążący stwierdza istnienie okre-

ślonego stanu prawnego, który istnieje niezależnie od decyzji organu rentowego. Taka wykładnia wpisuje się także w konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych, co nie jest bez znaczenia dla trwałości i pewności stosunków prawa ubezpieczeń społecznych, lecz powoduje jednocześnie, że prawo do rekompensaty nabywają ubezpieczeni, którzy nie utracili możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a jedynie nie skorzystali z tego prawa.

**Koncepcja *in abstracto*.** Ten sposób postrzegania wykładni przepisów dotyczących prawa do rekompensaty wykształcił się niewątpliwie pod silnym wpływem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2010 r. (K 27/09, OTK-A 2010/9/109), w którym Trybunał uznał, że art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, w zakresie w jakim nie przyznaje prawa do rekompensaty osobom, urodzonym po 31 grudnia 1948 r., podejmującym pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze po 31 grudnia 1998 r., które nie legitymują się okresem pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze — w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej — wynoszącym 15 lat, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą równości.

Pomimo iż stan faktyczny mający odbicie we wskazanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego różni się od omawianego w tym artykule, wyrok ten jest kluczowy dla dalszych rozważań, bowiem przez pryzmat określonego stanu faktycznego Trybunał wskazuje przesłanki nabycia prawa do rekompensaty i zakres podmiotowy tego prawa. W uzasadnieniu wyroku Trybunał podniósł, że rekompensata jest odszkodowaniem za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dla osób, które rozpoczęły taką pracę przed 1 stycznia 1999 r. i nie nabędą prawa do emerytury pomostowej w zamian za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Trybunał zaznaczył, że zakwestionowaną regulację należy postrzegać jako część długoletniej reformy systemu ubezpieczeń społecznych, obejmującej m.in. ograniczenie uprawnień do wcześniejszej emerytury i ujednolicenie wieku emerytalnego wszystkich kategorii zatrudnionych. Wybrane przez ustawodawcę kryterium daty rozpoczęcia pracy i okresu jej wykonywania, jako kryterium decydujące o przyznaniu danej osobie prawa do rekompensaty, jest konstytucyjnie uzasadnione i ściśle związane z funkcją rekompensaty jako instytucji polskiego systemu emerytalnego. Zarówno emerytura pomostowa, jak i prawo do rekompensaty stanowią element tzw. systemu wygasającego i dotyczą osób, których szczególne uprawnienia zostały w całości lub w części ukształtowane w różnych dotychczasowych systemach ubezpieczeń społecznych.

Ta koncepcja wykładni przepisów dotyczących prawa do rekompensaty kładzie nacisk w pierwszej kolejności na przesłanki wyinterpretowane z treści art. 2 pkt 5 ustawy

o emeryturach pomostowych jako te, które mają swój wyraz i odniesienie do historycznie ukształtowanych zmian w ustawodawstwie ubezpieczeń społecznych i dążenie ustawodawcy do ograniczania i likwidacji przywilejów emerytalnych, przy jednoczesnej gwarancji ochrony praw nabytych pod rządami różnych ustaw dotyczących prawa do emerytury i dokonywanych w nich zmian. Z tego punktu widzenia przesłankami z art. 2 pkt 5 mającymi wpływ na prawo do rekompensaty jest przesłanka utraty możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz przesłanka nienabycia prawa do emerytury pomostowej. Jak więc widać, w tym nurcie wykładni z art. 2 pkt 5 wyinterpretowane zostały dwie przesłanki, a nie jedna, jak w pierwszej koncepcji. Istnieje dla tych przesłanek wspólny punkt wyjścia — brak możliwości realizacji prawa do emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym z uwagi na zmiany w ciągu historycznym przepisów ustaw regulujących te materie. Z przytoczonej bowiem w art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych definicji rekompensaty jednoznacznie wynika, że *ratio legis* wprowadzenia tego rozwiązania było dążenie do wyrównania szkody poniesionej przez osoby legitymujące się 15-letnim stażem pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze, a niespełniające innych warunków do przyznania im emerytury z tytułu takiego zatrudnienia, tj. zarówno w trybie art. 184 ustawy emerytalnej, jak i emerytury pomostowej (wyrok SN z 16 maja 2018 r., III UK 88/17).

Ustalenie tych przesłanek na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów do wniosku o prawo do emerytury z rekompensatą będzie się wiązać z koniecznością ustalenia, czy wnioskodawca, mimo że nie składał takich wniosków, spełniał warunki (utracił możliwość) do emerytury z art. 184 ustawy emerytalnej i emerytury pomostowej. Jest to możliwe jedynie z zastosowaniem koncepcji nabycia prawa do świadczenia *in abstracto*, a więc niezależnie od woli wnioskodawcy dotyczącej zmaterializowania takiego uprawnienia. Stworzenie pewnej fikcji istnienia wniosku o świadczenie emerytalne we wcześniejszym wieku emerytalnym jest konieczne w tej koncepcji wykładni przepisów dotyczących prawa do rekompensaty, bowiem ustalenie przesłanki utraty prawa do emerytury z art. 184 ustawy emerytalnej bądź nienabycia prawa do emerytury pomostowej z faktu nieobjęcia załącznikiem 1 i 2 pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze wykonywanej przez wnioskodawcę należy umiejscowić w czasie, aby ustalić hipotetycznie prawo do tych świadczeń lub stwierdzić okoliczności utraty możliwości nabycia prawa do nich. W świetle tej interpretacji przepisów rekompensata nie przysługuje osobie, która nabyła prawo do emerytury (spełniła warunki) w niższym wieku emerytalnym, nawet jeśli tego prawa nie zrealizowała. *Per analogiam* prawa do rekompensaty nie nabędzie osoba, która nie przeszła na emeryturę pomostową mimo spełnienia warunków (Jankowska i Jędrasik-Jankowska, 2011, s. 408). Analiza układu warunkującego prawo do emerytury pomostowej (rekompensaty — dopisek autorki) prowadzi do wniosku, że świadczenie to przysługuje tym pracownikom, którzy osiągnęli co najmniej 15-letni okres pracy w szcze-

gólnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 32 ust. 1 i 3 ustawy emerytalnej, ale nie nabyli prawa do emerytury pomostowej z powodu nieuznania ich pracy za wykonywaną w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o emeryturach pomostowych (Zieleniecki, 2014, s. 816).

Dalsze dwie przesłanki prawa do rekompensaty, wynikające z art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych, nazwane i pojmowane są tak samo w obu koncepcjach. Tak więc i tutaj brana jest pod uwagę okoliczność, czy wnioskodawca udokumentował co najmniej 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, wykonywanej stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przed 1 stycznia 2009 r. oraz czy wnioskodawca nabył prawo do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ta koncepcja wykładni wypracowała cztery przesłanki nabycia prawa do rekompensaty:

1) utrata przez ubezpieczonego możliwości przejścia na emeryturę we wcześniejszym wieku emerytalnym w związku z wygaśnięciem po 31 grudnia 2008 r. — w stosunku do ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. — podstawy prawnej przewidującej takie uprawnienie;

2) niespełnienie przez ubezpieczonego warunków uprawniających go do emerytury pomostowej;

3) legitymowanie się przez ubezpieczonego co najmniej 15-letnim okresem pracy w szczególnych warunkach lub pracy o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;

4) nieuzyskanie przez ubezpieczonego prawa do emerytury według zasad przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 31 marca 2016 r., III AUa 1899/15, LEX nr 2044406).

Wskazać należy, że ten rodzaj wykładni i rozumienia przepisów o nabyciu prawa do rekompensaty najpełniej oddaje cel tej instytucji w oparciu szczególnie o przesłanki wywiedzione z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, uwzględniając aspekty celowościowo-funkcjonalne ustawy o emeryturach pomostowych i uregulowanych w niej instytucji (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 kwietnia 2018 r., III AUa 921/16, LEX nr 2545191). Ten sposób widzenia rekompensaty znacząco zawęża krąg osób uprawnionych, a wprowadzając rozróżnienie znaczeniowe między określeniami „utracił możliwość nabycia prawa” i „nie nabył prawa” pozostawia prawo do rekompensaty tylko dla tych ubezpieczonych, którzy nie są w stanie nabyć prawa do żadnej wcześniejszej emerytury mimo udokumentowania 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Warto zauważyć, że ten sposób widzenia przesłanek prawa do rekompensaty przenosi się także na postrzeganie charakteru prawnego decyzji organu rentowego. Decyzja ta bowiem, co już zostało wskazane przy omawianiu koncepcji *in concreto*, ustala istnienie lub nieistnienie prawa lub obowiązku dla konkretnego zainteresowanego, ale te-

go prawa lub obowiązku nie stwarza (Modliński, 1967, s. 1608–1609). W układzie przesłanek koncepcji *in abstracto* należy zwrócić uwagę, że przyjęcie tej koncepcji kształtuje i tworzy nową sytuację prawną adresata, o której mógł nie mieć świadomości lub której nie chciał, nie składając wniosku o określone świadczenie. Następuje tu zatem ingerencja w sytuację prawną zainteresowanego, bowiem nie zmierzał on do ustalenia prawa do emerytury z art. 184 ustawy emerytalnej czy emerytury pomostowej, a jedynie prawa do rekompensaty. Ustalając zaistnienie przesłanek wyinterpretowanych z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, następuje przetworzenie normy generalnej i abstrakcyjnej w normę indywidualną i konkretną właściwą dla zindywidualizowanego wnioskodawcy, i od wyniku tego procesu zależy prawo do rekompensaty dla tego wnioskodawcy, co prowadzi do ukształtowania konkretnego stanu prawnego przed ustaleniem dalszych przesłanek wynikających z art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych. W tym zakresie przesłanki z art. 2 pkt 5 mają niewątpliwie charakter konstytutywny, bowiem od tych ustaleń wstępnych zależy dalsze prawo do rekompensaty. W tym miejscu nasuwa się racjonalny wniosek, że przyjmowane w tej koncepcji cztery przesłanki nabycia prawa do rekompensaty muszą wystąpić kumulatywnie i w dodatku w takim układzie, który nie aprobeuje celowego (lub niecelowego) zaniechania przez zainteresowanego nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Wydana w myśl tej koncepcji decyzja organu rentowego będzie nadal decyzją o charakterze deklaratoryjnym, jednak z tym pierwiastkiem konstytutywności odnoszącym się do spełnienia lub niespełnienia przez wnioskodawcę przesłanek z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych.

Podsumowanie i kwintesencję tej koncepcji wykładni przepisów dotyczących prawa do rekompensaty zawarł Sąd Najwyższy w wyroku z 16 maja 2018 r. (III UK 88/17). Wskazał bowiem jednoznacznie, że w oparciu o tak określone przesłanki prawo do rekompensaty dotyczy takich ubezpieczonych, którzy nie mogą nabyć prawa do emerytury pomostowej i którzy równocześnie utracili możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym (nie spełniają przesłanek z art. 184 ustawy emerytalnej). Nie dotyczy natomiast ubezpieczonych, którzy po spełnieniu wszystkich ustawowych warunków wcześniejszego przejścia na emeryturę nie zrealizowali tego uprawnienia. Koncepcja ta zawęża zdecydowanie krąg uprawnionych do rekompensaty jedynie do tych ubezpieczonych, którzy realnie utracili możliwość skorzystania z dobrodziejstwa emerytury we wcześniejszym wieku emerytalnym z tytułu wypracowanego co najmniej 15-letniego okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

## Podsumowanie

Rekompensata w rozumieniu ustawy o emeryturach pomostowych ma służyć zniwelowaniu negatywnych skutków wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych przy jednoczesnym ograniczeniu czasowym i wiekowym obowią-

zywania przepisów ustawy emerytalnej w zakresie możliwości nabywania prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym. Ustanowienie rekompensaty ma stanowić szczególnego rodzaju odszkodowanie dla tych osób, które wskutek zmiany stanu prawnego od 1 stycznia 2009 r. w związku z wejściem w życie ustawy o emeryturach pomostowych, znacząco ograniczającej krąg osób uprawnionych do tych uprzywilejowanych świadczeń z uwagi na charakter wykonywanej pracy, przy jednoczesnym ograniczeniu do 31 grudnia 2008 r. możliwości nabywania prawa do wcześniejszej emerytury z ustawy emerytalnej, nie nabędą prawa do żadnego z tych świadczeń. W tym właśnie znaczeniu rekompensata ma stanowić wyrównanie, zrekompensowanie „krzywd” tym osobom, które utraciły możliwość nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz tych, które nie nabędą prawa do emerytury pomostowej (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 kwietnia 2018 r., III AUa 921/16, LEX nr 2545191), co jest naturalnym wnioskiem wynikającym z *argumentum a rubrica* analizowanych ustaw.

Praktyka stosowania norm prawnych określających prawo do rekompensaty przez organ rentowy w myśl koncepcji *in concreto* zakreśla stosunkowo szeroki krąg uprawnionych i opiera się na przesłankach określonych w art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych oraz po części znajdujących wyraz w art. 2 pkt 5 tej ustawy. Te same normy art. 21 w związku z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, przy zastosowaniu koncepcji *in abstracto* stosowanej przez judykaturę, prowadzi do wyznaczenia wąskiego kręgu osób uprawnionych i wpływa na postrzeganie charakteru prawnego decyzji organu rentowego. Koncepcja przyjęta przez judykaturę ma swoje źródło także w zaistniałym stanie faktycznym obejmującym reformę ubezpieczeń z 1999 r. oraz wejście w życie ustawy o emeryturach pomostowych.

Ponieważ przedstawione koncepcje prowadzą do ustalenia innego zakresu podmiotowego uprawnionych do rekompensaty, w procesie rozpoznawania wniosku zasadne wydaje się być odniesienie się do obu tych koncepcji w następującej po sobie sekwencji. Ponieważ w ubezpieczeniach społecznych regułą jest kształtowanie sfery prawnej ubezpieczonych z mocy prawa, toteż prawa do świadczeń powstają z zastosowaniem mechanizmu ich nabywania *in abstracto*. Zgodnie z art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej prawo do świadczeń powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia, co oznacza, że prawo do świadczenia powstaje nawet gdy nie został złożony wniosek o jego przyznanie. Nabycie prawa *in abstracto* nie aktualizuje natomiast obowiązku instytucji ubezpieczeniowej do ustalenia i realizacji świadczenia bez uprzedniego podjęcia przez ubezpieczonego stosownej czynności, tj. złożenia wniosku o świadczenie, przez który wnioskodawca ujawnia się jako uprawniony do świadczenia i zainteresowany jego realizacją. Wniosek o świadczenie nie jest elementem warunkującym nabycie prawa do świadczenia, a stanowi jedynie żądanie realizacji powstałego *ex lege* prawa, poprzez jego zmaterializowanie w wydanej w myśl koncepcji *in concreto* decyzji, co musi być po-

przedzone analizą istniejących *in abstracto* przesłanek prawa do rekompensaty.

Na zakończenie należy wskazać, że przyjęcie takiego rozwiązania w określaniu i badaniu przesłanek prawa do rekompensaty nie jest pozbawione trudności w procesie redagowania decyzji organu rentowego, w szczególności decyzji odmawiającej prawa do rekompensaty z powodu niespełnienia przesłanek wynikających z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, jednak problem ten pozostaje poza zakresem niniejszego artykułu.

<sup>1</sup> W tym miejscu została pominięta przesłanka nieprzystąpienia do Otwartego Funduszu Emerytalnego jako nieistotna dla niniejszego wyводу.

<sup>2</sup> Przepis obowiązujący od 1 stycznia 2013 r. (DzU z 2012 r. poz. 637 ze zm.) do 30 września 2017 r. (DzU z 2017 r. poz. 38).

<sup>3</sup> Nauczyciele, którzy spełnili warunki określone w art. 88 ust. 2a ustawy z 26 stycznia 1982 r. — Karta Nauczyciela (DzU z 2018 r. poz. 967 ze zm.) oraz: 1) przed 1 października 2017 r. osiągnęli wiek wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, a nie osiągnęli wieku, o którym mowa w art. 24 ust. 1a i 1b ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w brzmieniu obowiązującym 30 września 2017 r., albo 2) od 1 października 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. osiągnęli wiek wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn — mogą skorzystać z tego uprawnienia po uprzednim rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy albo rozwiązaniu lub wygaśnięciu stosunku pracy w okolicznościach określonych w art. 20 ust. 1, 5c i 7 ustawy — Karta Nauczyciela oraz po zgłoszeniu wniosku o emeryturę do 31 sierpnia 2018 r.

## Bibliografia

- Antonów, K. (2003). *Prawo do emerytury*. Kraków: Zakamycze.
- Jankowska, K., Jędrasik-Jankowska, I. (2011). *Prawo do emerytury. Komentarz do ustaw z orzecnictwem*. Warszawa: Lexis-Nexis.
- Modliński, E. (1967). O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego. *Nowe Prawo*, (12), za: Szyjewska-Bagińska, J. (2016). Decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydawane w postępowaniu abolicyjnym — uwagi na marginesie wyroku SA w Gdańsku w sprawie III AUa 1789/15. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, (3).
- Ślachta-Kisiel, K. (2018). Zmiany w prawie do renty z tytułu niezdolności do pracy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (8).
- Wajda, D. (2013). W: B. Gudowska, K. Ślebzak (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Zieleniecki, M. (2014). W: K. Antonów (red.), *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zieliński, T. (1992). Ochrona praw nabytych — zasada państwa prawnego. *Państwo i Prawo*, (3).
- Zieliński, T. (1984). *Zarys wykładu prawa pracy. Część III*. Katowice: Uniwersytet Śląski.