

Stefan Płużek

Błąd organu rentowego lub odwoławczego w sprawach o świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin

Palestra 29/6(330), 16-26

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STEFAN PŁĄŻEK

BŁĄD ORGANU RENTOWEGO LUB ODWOŁAWCZEGO W SPRAWACH O ŚWIADCZENIA Z ZAOPATRZENIA EMERYTALNEGO PRACOWNIKÓW I ICH RODZIN

Przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z 14 grudnia 1982 r. wiążą z pojęciem „błędu” organu rentowego lub odwoławczego doniosłe skutki w zakresie ograniczenia w czasie prawa do świadczeń przewidzianych w tej ustawie. Brak jest jednak legalnej definicji tego pojęcia, orzecznictwo zaś, choć bogate, nie przedstawia się w tej kwestii jednolicie.

1. Określenie „błędu”, o jakim mowa w tytule pracy, pojawiło się w przepisach polskiego prawa ubezpieczeń społecznych po raz pierwszy w dekreście o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z dn. 25.VI.1954 r.¹ Zgodnie z art. 73 tego dekretu w razie wznowienia postępowania o przyznanie lub podwyższenie świadczeń mogły one być przyznane od dnia powstania prawa do nich, jednakże za czas nie dłuższy niż 3 miesiące od zgłoszenia ponownego wniosku. Jeżeli jednak odmowa, przyznanie lub wypłacenie świadczeń były następstwem błędu organu, który sprawę rozstrzygnął, to świadczenia te były wypłacane za czas wsteczny do 3 lat od daty złożenia ponownego wniosku lub wydania decyzji z urzędu. Jak z tego widać, to nowe pojęcie „błędu organu” zostało wprowadzone w celu ochrony osób starających się o świadczenia przewidziane w dekreście przed skutkami krótkiego (3-miesięcznego) terminu, przewidzianego do wypłaty tych świadczeń, wtedy, gdy przyczyna, dla której tych świadczeń nie wypłacono, nie zachodziła po stronie tych osób, lecz po stronie organu rozpatrującego sprawę.

W poprzednio obowiązujących przepisach nie było potrzeby tworzenia takiej wyjątkowej ochrony przed skutkami upływu czasu, ponieważ prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego ulegało wówczas przedawnieniu na zasadach prawa cywilnego przy zastosowaniu długich, wieloletnich terminów.² Ustawa o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z dn. 23.I.1968 r.³ przejęła z nieznacznymi tylko zmianami system czasowego ograniczenia prawa do świadczeń, zawarty w dekreście z 1954 r.

Obecnie obowiązująca ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z 14.XII.1982 r.⁴ zawiera w tej mierze unormowanie identyczne jak ustawa poprzednia (z 1968 r.). Świadczenia w niej przewidziane, wypłaca się mianowicie od dnia powstania prawa do nich, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 miesiące wstecz od daty złożenia wniosku lub wydania decyzji z urzędu (art. 99 ustawy). W zasadzie podobnie jest w wypadku ponownego ustalenia przez organ rentowy w trybie art. 80 ustawy prawa do świadczeń lub ich wysokości. Świadczenia wypłaca się wtedy poczynając od miesiąca, w którym powstało prawo do tych świadczeń lub prawo do ich podwyższenia, jednakże za okres nie dłuższy niż 3 miesiące

¹ Dz. U. z 1956 r. Nr 43, poz. 210 z późn. zm.

² Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z 28.III.1933 r. (Dz. U. Nr 51, poz. 396) przewidywała 3-letni termin przedawnienia roszczeń o rentę, natomiast rozporządzenie Prezydenta RP z 27 listopada 1927 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 911) — termin 5-letni.

³ Dz. U. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.

⁴ Dz. U. Nr 40, poz. 267. Ustawa ta zwana będzie dalej w skrócie „ustawa”.

poprzedzające miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydano decyzję z urzędu. Jeżeli jednak odmowa lub przyznanie niższych świadczeń były następstwem błędu organu rentowego lub odwoławczego, to świadczenia zaległe wypłaca się za okres do trzech lat wstecz licząc od miesiąca, w którym zgłoszono ponowny wniosek lub wydano decyzję z urzędu (art. 101 ustawy).

2. Jak widać z przytoczonego wyżej unormowania, dochodzenie roszczeń o świadczenia przewidziane w ustawie jest ograniczone w czasie dwoma terminami: ogólnym 3-miesięcznym i szczególnym 3-letnim, przy czym ten ostatni wchodzi w grę jedynie w razie istnienia błędu organu rentowego lub odwoławczego. Ustawa nie określa wprost charakteru prawnego tych terminów, tzn. nie nazywa ich terminami zawitymi lub terminami przedawnienia ani też nie przesądza wyraźnie skutku ich upływu, a mianowicie czy jest nim wygaśnięcie omawianych roszczeń, czy tylko niemożność ich dochodzenia. Zgodnie bowiem z powszechnie przyjętym w nauce prawa cywilnego i prawa pracy poglądem, kryterium najpewniej odróżniającym terminy zawite od terminów przedawnienia jest skutek ich upływu.⁵ Roszczenie ograniczone terminem zawitym nie może być po jego upływie zaspokojone — w odróżnieniu od roszczenia ograniczonego terminem przedawnienia. Zgodnie z art. 99 i 101 ustawy świadczenia wypłaca się w terminie 3-miesięcznym (3-letnim), wobec czego po upływie tych terminów *a contrario* nie mogą one być wypłacone, czyli — innymi słowy — roszczenie o nie nie może być zaspokojone. Skoro więc upływ tych terminów powoduje nie tylko niemożność dochodzenia roszczeń, ale również ich utratę wskutek niemożności ich zaspokojenia, to nie są to w każdym razie terminy przedawnienia. Innym argumentem przemawiającym za tym wnioskiem jest to, że w ustawie emerytalnej brak jest jakichkolwiek przepisów regulujących sprawę zawieszania, przerwania biegu omawianych terminów lub nieuwzględnienia ich upływu — tak jak ma to miejsce przy terminach przedawnienia w kodeksie cywilnym lub kodeksie pracy. Brak jest również przepisów odsyłających unormowanie tej sprawy do odpowiednich uregulowań zawartych w tych kodeksach.⁶

W tym stanie rzeczy jedynym sposobem ochrony osoby, która ubiega się o świadczenia z ustawy, przed niekorzystnymi skutkami upływu ogólnego 3-miesięcznego terminu jest możliwość zastosowania — w razie istnienia błędu organu rentowego lub odwoławczego — dłuższego terminu szczególnego. Widzimy więc, że z pojęciem błędu związane są w przepisach ustawy doniosłe (zwłaszcza z punktu widzenia osób uprawnionych do świadczeń) skutki.

3. W ustawie emerytalnej z 1982 r. — podobnie jak w poprzedniej z 1968 r. i w dekreście z 1954 r. — brak przepisów wyjaśniających, co należy rozumieć przez błąd oraz czego ma on dotyczyć, by wywołać skutki określone w art. 101 ustawy. Ten brak wskazań ustawowych spowodował w okresie trzydziestu lat powstanie w tej materii bogatej judykatury, początkowo Trybunału Ubezpieczeń Społecznych, a potem Sądu Najwyższego. Także Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonał w zakresie wykładni przepisów o błędzie pewnych interesujących ustaleń. Całe to orzecnictwo nie wytworzyło jednak jakiejś ogólnej definicji błędu organu rentowego, a jedynie kazuistycznie o tym rozstrzyga — i to w sposób, jak się okazuje, nierzadko sprzeczny — czy w danym wypadku ma miejsce błąd tego organu. W tej sy-

⁵ Zob. np.: S. Grzybowski: System prawa cywilnego, t. I, s. 654; J. Gwiazdomorski: Terminy zawite do dochodzenia roszczeń w kodeksie cywilnym, RPEIS 1968 r., nr 3, s. 94 i n.; S. Wójcik: Termin do dochodzenia roszczenia posesoryjnego w polskim prawie cywilnym, „Studia Cyw.” 1969 r., t. XIII–XIV, s. 445; T. Zieliński: Problem terminów zawitych po kodyfikacji prawa pracy w PRL, „Studia Prawnicze” 1975 r., z. 4, s. 13.

⁶ Ten argument podnosi T. Zieliński (Zarys wykładu prawa pracy, tom. III, zeszyt 2, s. 48, Katowice 1983), zaliczając omawiane terminy do terminów zawitych.

tuacji istnieje, moim zdaniem, pilna potrzeba bliższego określenia tego pojęcia, tym bardziej że również wiele innych aktów prawnych z ubezpieczenia społecznego wiąże z nim analogiczne skutki, jak omawiana ustawa z 1982 r.⁷

4. Słowo „błąd” w języku polskim można różnie rozumieć. Zazwyczaj pojmuje się je jako mylne wyobrażenie o istniejącym stanie rzeczy. W tym rozumieniu istotny tu jest element subiektywny: istnienie pewnego określonego przeświadczenia o istniejącym stanie rzeczy. Słowa tego używa się jednak także w innym znaczeniu, mianowicie jako niezgodności z obowiązującymi zasadami, np. gry, zakładu, ortografii itp. Przy takim rozumieniu błędu nieistotny jest element subiektywny, tzn. to, czy dana osoba działała pod wpływem mylnego przeświadczenia o rzeczywistości, natomiast istotne jest to, że działanie to pozostawało w obiektywnej sprzeczności z jakimś obowiązującymi zasadami. Wreszcie „błąd” może także oznaczać postępowanie naganne, złe, fałszywe. To ostatnie rozumienie nie jest jednak przydatne dla naszych rozważań, gdyż dotyczy ono głównie sfery etycznej; błąd jest tu utożsamiany nie tyle ze słowem „omyłka” (*error*), ile ze słowem „grzech”, „przewina” (*vitium*).⁸

Wypada zatem już na wstępie rozstrzygnąć, w którym z podanych wyżej dwóch pierwszych znaczeń, tj. obiektywnym czy subiektywnym, należy rozumieć omawiane tutaj słowo „błąd”.

Warto tu przede wszystkim przypomnieć, że występuje ono również w przepisach prawa cywilnego i karnego.⁹ W obu tych działach prawa błąd jest pojmowany subiektywnie jako niezgodne z pewnym istniejącym stanem (faktycznym bądź prawnym) przeświadczenie osoby, która podejmuje określone, doniosłe z punktu widzenia prawa działania (tj. złożenie oświadczenia woli lub dokonanie czynu zabronionego). Istnienie tego subiektywnego przeświadczenia jest warunkiem koniecznym do uznania istnienia błędu i jest jednocześnie przyczyną, dla której przepisy o błędzie w prawie karnym i cywilnym powstały. Ich celem bowiem jest stworzenie ochrony dla osób, które np. złożyły określone oświadczenie woli, ale mylnie wyobrażały sobie, że złożyły inne oświadczenie lub np. popełniły czyn zabroniony, ale mylnie wyobrażały sobie, że nie wyczerpały jego znamion. Osoby, które dokonały takich działań, mogą przez powołanie się na swój błąd uchylić (anulować) ich niekorzystne dla siebie skutki prawne.

Tymczasem *ratio legis* przepisu o błędzie w ustawie emerytalnej jest zupełnie inna. Przepis art. 101 ustawy stwarza bowiem system ochrony nie dla osoby podejmującej działania o doniosłości prawnej (tu: organu rentowego czy odwoławczego), lecz dla osoby, której skutki tych działań (tu: wydania decyzji w sprawie świadczeń) dotyczą. Ta właśnie osoba, a nie organ rentowy powołuje się na błąd i wykazuje go. Zasadnicza jednak różnica polega na tym, że osoba ubiegająca się o zmianę decyzji w sprawie przysługujących jej świadczeń wykazuje jedynie niezgodność między stanem uprawnień jej przysługujących a przyznanych, natomiast nie musi wykazywać, czy organ rentowy miał błędne przeświadczenia o stanie jej

⁷ Patrz np.: ustawa z dnia 17.XII.1974 r. o świadczeniach pieniężnych z tytułu choroby i macierzyństwa, Dz. U. Nr 47, poz. 280; rozporządzenie MPPiSS z 23.I.1984 r. w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych, Dz. U. Nr 4, poz. 21. Prócz tego wiele ustaw szczególnych o zaopatrzeniu emerytalnym zawiera przepisy, które odsyłają w zakresie zasad wypłaty do ustawy wymienionej wyżej w przyp. 4.

⁸ Wszystkie trzy znaczenia wyrazu „błąd” są podane zarówno w „Słowniku języka polskiego” PWN pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1958, t. I, s. 565, jak i w „Słowniku języka polskiego” pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978, t. I, s. 177.

⁹ Patrz np.: Kodeks cywilny z komentarzem pod red. J. Winlarza, Warszawa 1980, s. 91; J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski: Kodeks karny — Komentarz, Warszawa 1977, s. 92.

uprawnień. Podobnie organ orzekający, który ma rozstrzygnąć, czy w danym wypadku miał miejsce błąd organu rentowego lub odwoławczego, ustala jedynie, czy powstała rozbieżność między stanem świadczeń przyznanych a faktycznie przysługujących, natomiast nie zajmuje się kwestią subiektywnego przeświadczenia. Wypada zatem stwierdzić, że w przepisie art. 101 ustawy słowo „błąd” zostało użyte w znaczeniu obiektywnym; wadliwa decyzja organu rentowego nie przyznająca świadczeń w ich właściwej wysokości jest jednoznaczna z błędem tego organu. Słowo to ma więc tutaj zupełnie inne znaczenie niż w przepisach prawa cywilnego lub karnego.

5. Skutkiem błędu organu rentowego lub odwoławczego ma być „odmowa lub przyznanie niższych świadczeń.” Wyłania się zatem pytanie, czy żeby można było mówić o błędzie tych organów, musi powstać rozbieżność między stanem uprawnień przyznanych a faktycznie przysługujących, czy też między stanem uprawnień przyznanych a żądanymi we wniosku? Często bowiem zdarza się, że osoba zainteresowana nie jest zbyt dobrze zorientowana w stanie swych uprawnień i albo nie składa wniosku o przysługujące jej świadczenia, albo też składa wniosek o inne świadczenia niż te, do których jest faktycznie uprawniona, albo wreszcie błędnie podaje wysokość żądanych świadczeń.

W pierwszym wypadku brak wniosku o świadczenie wyłącza w zasadzie możliwość powstania błędu organu rentowego czy odwoławczego. Zgodnie z przepisem art. 89 ust. 1 ustawy świadczenia przyznaje się generalnie na wniosek, a tylko w wypadkach wymienionych w przepisach szczególnych — z urzędu, organ rentowy zatem nie ma zasadniczo obowiązku, a nawet nie ma prawa sam ustalać jakichkolwiek świadczeń. Orzecznictwo zajęło jednak stanowisko, że organowi rentowemu można przypisać błąd wtedy, gdy wprowadzi niektóre świadczenia (np. dodatki) nie zostały wymienione we wniosku, ale prawo do nich wynika z sposób oczywisty z dołączonej dokumentacji.¹⁰

W drugim i trzecim wypadku (błędne nazwanie świadczenia lub błędne oznaczenie jego wysokości) uchybienie ze strony wnioskodawcy nie usprawiedliwia organu rentowego, zgodnie bowiem z wielokrotnie wyrażanym w orzecznictwie poglądem na organie tym spoczywa obowiązek zbadania z urzędu, w jakiej wysokości i jakiego rodzaju świadczenia przysługują osobie, która złożyła (lub na rzecz której złożono) wniosek o nie.¹¹ Jeżeli zatem ZUS zamiast przysługującej renty wypadkowej przyzna rentę z ustawy emerytalnej, to niezależnie od treści wniosku jest to wówczas jego błąd.

Jeżeli chodzi o sytuację, gdy dane świadczenie jest przyznawane lub podwyższane z urzędu, to błąd polega oczywiście na rozbieżności między stanem uprawnień przyznanych a faktycznie przysługujących. Rozważenia wymaga tu wypadek, gdy organ rentowy nie wydaje w ogóle decyzji w sprawie świadczeń, które obowiązany jest przyznać z urzędu. Rodzi się pytanie, czy tego rodzaju uchybienie można zakwalifikować jako błąd, mimo że w takim wypadku nie mamy do czynienia z postępowaniem „ponownym”? Oczywiście biorąc pod uwagę dosłowne brzmienie przepisu art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy, że błąd 2 ustawy, że błąd można stwierdzić dopiero w postępowaniu ponownym, a więc gdy sprawa była już poprzednio przynajmniej raz rozpatrywana — należałoby uznać, że w takiej sytuacji nie może być mowy o błędzie. Takie rozumowanie prowadziłyby jednak do sytuacji paradoksalnej. W razie bowiem uchybienia

¹⁰ Wyrok TUS z dn. 24.II.1971 r. II TR 2125/70 (w.): T. S w i n a r s k i: Tezy orzeczeń Trybunału Ubezpieczeń Społecznych i Sądu Najwyższego w sprawie rent i zaopatrzeń, Warszawa 1973, s. 156.

¹¹ Patrz np.: wyrok SN z dnia 15.V.1978 r. III URN 7/78, OSNCP 1978/239; wyrok TUS z dnia 16.VIII.1968 r. I TR 524/68 (w.): T. S w i n a r s k i: Tezy (...), op. cit., s. 156.

organu rentowego w sprawie, w której nie ma on obowiązku przyznania świadczeń z urzędu, powstałby obowiązek wypłaty zaległych świadczeń nawet do 3 lat wstecz, natomiast w wypadku gdy organ powinien był przyznać świadczenia z urzędu, można by się domagać wypłaty zaległych świadczeń jedynie za 3 miesiące wstecz. Brak byłoby zatem skutecznego środka, który by skłonił organ rentowy do niezwłeczenia z wydaniem decyzji z urzędu. Dlatego też Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że błąd organu rentowego może polegać również na nieprzyznaniu świadczeń z urzędu.¹² Ogólnie zresztą przyjmuje się w orzecznictwie, że błąd organu rentowego może polegać również na niepodjęciu przezeń jakichkolwiek innych czynności, które jest on obowiązany podjąć z urzędu.¹³

Podsumowując powyższe wywody należy stwierdzić, że w rozumieniu art. 101 ustawy błąd powstaje wtedy, gdy powstanie rozbieżność między świadczeniami żądanymi we wniosku a przyznanymi — wyjąwszy sytuację, gdy na organie rentowym spoczywa obowiązek przyznania świadczeń z urzędu lub dokonania z urzędu jakichkolwiek innych czynności zmierzających do ustalenia prawa do świadczeń. Wtedy bowiem błąd może powstać, mimo że określone żądania nie były sformułowane we wniosku.

Oczywiście rozważania nad sytuacją, gdy świadczenia mają być przyznane z urzędu, nie mają większego znaczenia praktycznego, są to bowiem wypadki nader nieliczne.¹⁴ Stosunkowo częściej zdarzają się w praktyce wypadki podwyższania z urzędu świadczeń już przyznaných. Wprawdzie omawiany przepis art. 101 ustawy wyraźnie o podwyższaniu świadczeń nie wspomina, ale w orzecznictwie wyrażony już został pogląd, że niewypełnienie przez organ rentowy obowiązku podwyższenia świadczeń z urzędu należy również uznać za błąd. Decyzję o podwyższeniu świadczeń należy bowiem zaliczyć do decyzji, które ustalają prawo do świadczeń lub ich wysokości w rozumieniu omawianego przepisu.¹⁵ Można przypuszczać, że problem sankcji za niedochowanie obowiązku podwyższenia świadczenia zyska niebawem na znaczeniu, a to w związku z uruchomieniem mechanizmu waloryzacji (art. 74 i n. ustawy), czyli — innymi słowy — corocznych podwyżek rent i emerytur z urzędu.

6. W przepisach ustawy jeszcze w jednym miejscu został użyty wyraz „błąd”. Mianowicie zgodnie z art. 103 ustawy wypłatę wstrzymanych świadczeń wznawia się od chwili ustania przyczyny wstrzymania, jednakże nie dalej niż za 3 miesiące wstecz od daty zgłoszenia wniosku o wznowienie wypłaty świadczeń lub wydania decyzji z urzędu. Jeżeli wstrzymanie wypłaty nastąpiło wskutek błędu organu rentowego, wypłata zaległych świadczeń może nastąpić za okres do trzech lat wstecz. Widać zatem, że błędna decyzja o wstrzymaniu wypłaty świadczeń wywołuje analogiczne skutki jak omawiana już błędna decyzja o ich przyznaniu (lub o odmowie ich przyznania). Podobnie zresztą jak przepis art. 101 ustawy, również przepis art. 103 ustawy ma już bogate orzecznictwo, nastrocza on bowiem te same trudności interpretacyjne co do znaczenia błędu.¹⁶ Zarówno z podobieństwa sformułowania obu przepisów jak i z poglądów wyrażonych w orzecznictwie (błąd utożsamiany z naruszeniem w decyzji przepisów o wstrzymaniu świadczeń) wynika w sposób oczywisty, że również i tutaj słowo „błąd” zostało użyte w znaczeniu obiektywnym.

¹² Wyrok SN z dnia 6.XI.1980 r. III URN 44/80, OSNCP 1981/92.

¹³ Przykładem może tu być niepodjęcie działań zmierzających do ustalenia opiekuna lub kuratora osoby uprawnionej do świadczeń, przebywającej w zamkniętym zakładzie leczniczym (uchwała SN z dnia 17.XII.1979 r. II UZP 35/79 OSNCP 1980/115) lub nieustalenie z urzędu, czy osoba starająca się o rentę rodzinną, kontynuuje naukę (wyrok SN z dnia 19.XII.1979 r. III PR 79/79, OSNCP 1980/102).

¹⁴ Patrz np.: art. 125 ust. 1 ustawy.

¹⁵ Patrz: wyrok SN przytoczony w przypisie 12.

¹⁶ Patrz: orzeczenia zebrane w pracy T. Swinarskiego: *Tezy (...)*, op. cit., s. 158 i n.

7. Przy ustalaniu praw do świadczeń z ubezpieczenia społecznego często współdziałają z organem rentowym lub odwoławczym różne osoby czy instytucje. Rola ich jest różna, zazwyczaj polega ona na złożeniu tym organom stosownych zaświadczeń, od których zależy ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości (głównie chodzi tu o zakłady pracy, ale mogą to być również szkoły, organy wojskowe, urzędy państwowe itp.). Niekiedy przyznanie świadczeń jest uzależnione od decyzji lub orzeczenia określonego organu (np. KIZ-u przy rencie inwalidzkiej, naczelnika gminy przy świadczeniach dla rolników indywidualnych). Ponadto na zakładzie pracy ciąży z ustawy obowiązek skompletowania i złożenia wniosku o przyznanie świadczeń (art. 96 ustawy). Istnieje zatem wiele podmiotów współdziałających przy ustalaniu prawa do świadczeń. Powstaje w związku z tym pytanie, czy z błędem organu rentowego (odwoławczego) mamy do czynienia również w sytuacji, gdy błędna decyzja (orzeczenie) w sferze prawa do świadczeń jest skutkiem uchybienia innego niż ten organ podmiotu. Czy więc gdy ZUS błędnie ustali np. wysokość emerytury na skutek złożenia przez zakład pracy wadliwego zaświadczenia o wysokości zarobków osoby zainteresowanej, może ona żądać w postępowaniu ponownym wypłaty świadczeń we właściwej wysokości do trzech lat wstecz?

Należy na wstępie rozważań nad tym problemem zauważyć, że sądząc po liczbie opublikowanych orzeczeń jest on chyba najpoważniejszym z tych, jakie się następują praktyce przy interpretacji przepisów o błędzie organu rentowego.

Otóż w orzecznictwie Trybunału Ubezpieczeń Społecznych wyrażany był wielokrotnie pogląd, że błędu innej instytucji nie można uznać za błąd organu rentowego, że zatem przepis o możliwości żądania świadczeń zaległych do trzech lat wstecz nie może być wówczas stosowany.¹⁷ W grę może wchodzić jedynie żądanie odszkodowania — na zasadach ogólnych — od instytucji winnej nieprzyznania osobie uprawnionej przez organ rentowy świadczeń we właściwej wysokości. Natomiast Sąd Najwyższy już od 1975 r. stoi jednolicie na stanowisku przeciwnym, stwierdzając mianowicie, że uchybienie innej niż organ rentowy instytucji, powodujące nieprzyznanie osobie uprawnionej świadczeń we właściwej wysokości, jest równoznaczne z błędem tego organu i wywołuje skutki przewidziane w art. 101 ustawy.¹⁸ Podobnie wypowiedział się także Zakład Ubezpieczeń Społecznych w piśmie okólnym z dnia 25.VII.1973 r., stanowiącym wykładnię przepisu art. 75 ustawy emerytalnej z 1968 r. (odpowiednika art. 101 obecnej ustawy) na potrzeby praktyki organów rentowych.¹⁹ W piśmie tym został mianowicie wyrażony pogląd, że błąd organu rentowego zachodzi również wtedy, gdy jego mylna decyzja została wydana z winy zakładu pracy, np. wskutek wystawienia zaświadczenia błędnie podającego długość zatrudnienia czy wysokość zarobków pracownika. W wypadku jednak gdy uchybienie zakładu pracy polega na niezłożeniu we właściwym czasie wniosku o emeryturę lub rentę, nie zachodzi, zdaniem ZUS-u, błąd organ rentowego. W takiej sytuacji pozostaje osobie zainteresowanej jedynie możliwość żądania od zakładu pracy naprawienia szkody na podstawie przepisu art. 415 i n. kodeksu cywilnego.

W powyższym piśmie okólnym ZUS-u zostało uwypuklone trafnie, moim zdaniem to, że przepis art. 101 ustawy wiąże powstanie błędu z odmową lub przyznaniem

¹⁷ Np.: wyrok TUS z dnia 28.IV.1964 r. I TR 1295/63 (dot. KIZ-u); wyrok TUS z dnia 13.VIII.1968 r. IV TR 691/68 (dot. organów administracji); wyrok TUS z dnia 18.III.1966 r. III TR 1630/65 (dot. zakładu pracy). Wszystkie powyższe wyroki podaje T. S w i n a r s k i: *Tezy (...)*, op. cit., s. 154.

¹⁸ Np: wyrok SN z dnia 17.IV.1975 r. III URN 5/75, OSNCP 1975/179 (dot. KIZ-u); wyrok SN z dnia 24.IV.1982 r. II UR 14/82, OSPiKA 1983/108 P (dot. organów administracji państwowej).

¹⁹ Nr pisma okólnego Rn 517/2773.

niższych świadczeń, a więc że o błędzie można mówić dopiero wtedy, gdy doszło do postępowania przed organem rentowym zakończonego wydaniem decyzji (wyjąwszy, jak już wcześniej mówiliśmy, sytuację, gdy organ ten miał przyznać świadczenie z urzędu). W sytuacji zatem, gdy z winy zakładu pracy w ogóle nie doszło jeszcze do postępowania przed organem rentowym (z powodu braku wniosku), nie może powstać błąd organu rentowego.

Ogólnie zatem można stwierdzić, że zarówno Sąd Najwyższy jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych — w odróżnieniu od byłego Trybunału Ubezpieczeń Społecznych — opowiadają się za szerokim (tzn. obejmującym uchybienia wszystkich współdziałających instytucji) pojmowaniem błędu. Ostatnio jednak w piśmiennictwie wyrażona została wątpliwość, czy przepisy ustawy dają podstawę do tak szerokiego podmiotowo pojmowania omawianego tu pojęcia.²⁰ W szczególności przytacza się argument, że przepisy wspominają jedynie o organie rentowym i odwoławczym, a więc zdają się one odróżniać błąd tych organów od błędu innych instytucji. Błąd tych innych instytucji nie jest błędem organu rentowego ani odwoławczego z tego względu, że nie są one organem rentowym ani odwoławczym. Wątpliwości mogą powstać jedynie w wypadku KIZ-ów, które wprowadzicie są odrębnymi od ZUS-u jednostkami organizacyjnymi, jednakże pozostają z nim w ścisłych powiązaniach (powoływanie, nadzór, finansowanie) i dlatego można by je w pewnym sensie utożsamiać z organami rentowymi. Ogólnie jednak błąd w rozumieniu art. 101 ustawy należy pojmować wąsko, tj. jako uchybienie wyłącznie organu rentowego lub odwoławczego.

Powyższy argument na rzecz wąskiego podmiotowo pojmowania błędu nie jest, moim zdaniem, słuszny. Ustawa w żadnym punkcie nie zawiera sformułowania, że ma to być błąd wyłącznie któregoś z tych dwu organów. Nie zawiera ona również sformułowania, że błąd ma być spowodowany czy zawiniony przez któryś z tych organów. Należy zaś uzmysłwić sobie, że w sytuacji gdy jakaś instytucja popełnia błąd polegający np. na wydaniu wadliwego zaświadczenia o stanie zarobków, organ rentowy przyznający na podstawie tego zaświadczenia emeryturę również popełnia błąd w znaczeniu — jak przyjęliśmy — obiektywnym, polegający na rozbieżności między stanem świadczeń przyznanych a faktycznie należnych. To, że ustawa wymienia przy wyrazie „błąd” tylko te dwa organy z pominięciem innych podmiotów współdziałających, wydaje się być podyktowane potrzebą uściślenia terminologii (w dekreście z 1954 r. była mowa ogólnie o organie, który rozstrzygnął sprawę), a ponadto stanowi wskazówkę, że o błędzie możemy mówić dopiero wtedy, gdy doszło do postępowania przed tymi organami zakończonego odmową lub przyznaniem niższych świadczeń. Wszelkie zatem uchybienia innych instytucji, jeśli tylko nie doszło do postępowania przed organem rentowym i ewentualnie odwoławczym, nie mogą być — jak już zaznaczono wyżej — uznane za równoznaczne z błędem tych organów.

Przeciw szerokiemu podmiotowo rozumieniu błędu używa się również argumentu, że organy przyznające świadczenie nie mają obowiązku (a faktycznie — nawet możliwości) badania prawdziwości dokumentów, na podstawie których wydają rozstrzygnięcie.²¹ Jednakże należy zauważyć, że ustawa nie różnicuje pojęcia błędu w zależności od tego, czym został on spowodowany. W szczególności nie daje ona podstaw do różnicowania błędu w znaczeniu „merytorycznym” i błędu w sensie „formalnym”. Przepis art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy stwarza pewien system odpowie-

²⁰ H. Pławu c k a: Glosa do wyroku SN z dnia 24.IV.1982 r. (podanego wyżej w przypisie 18), *OSPİKA* 1983/108 P.

²¹ *Ibidem*. Patrz też: orzeczenia podane w przyp. 17.

działności organu rentowego, przy czym ta szczególna odpowiedzialność została uzależniona wyłącznie od kryteriów obiektywnych (wystąpienia błędu), jest ona niezależna od winy.²² Taka konstrukcja jest zgodna z istotą ubezpieczenia, tj. uniezależnienia odpowiedzialności od winy. Ponadto jest ona znacznym ułatwieniem dla osoby poszkodowanej wskutek wydania błędnej decyzji czy orzeczenia, która nie musi wytaczać osobnych powództw odszkodowawczych przeciwko różnym instytucjom i udowadniać w nich ich winę, albowiem szkodę rekompensuje tej osobie wypłata przez ZUS świadczeń zaległych. Tymczasem wąskie podmiotowo pojmowanie błędu prowadzi w istocie do powiązania tej odpowiedzialności z powrotem z zasadą winy, a co za tym idzie — do znacznych utrudnień dowodowych i jakby „rozmycia” odpowiedzialności. Nie jest to zaś na pewno zjawisko pozytywne.²³

Innym argumentem, jaki można by podnieść przeciwko szerokiemu podmiotowo rozumieniu błędu, jest to, że ZUS może być nazbyt obciążony, ponosząc odpowiedzialność za uchybienia innych instytucji, szczególnie obecnie, gdy nie ma żadnej możliwości wytaczania przeciwko nim powództw regresowych.²⁴ Należy tu jednak zwrócić uwagę na to, że to właśnie ZUS ma przydzielone odpowiednie środki na pokrywanie omawianych świadczeń i że nie powinien osiągać nadspodziewanego „zysku” z tego powodu, że niektóre z tych świadczeń nie zostały z takich czy innych powodów należycie wypłacone. Ponadto należy mieć na uwadze, że ostatnio świadczenia ubezpieczeniowe ulegają częstym podwyżkom, wobec czego organ rentowy, wypłacając świadczenia z lat ubiegłych w ich nominalnej, a zatem z reguły niższej niż aktualna wysokości, nie powinien być chyba zbyt obciążony.

W rezultacie należy więc uznać, że błąd w rozumieniu art. 101 ustawy należy rozumieć szeroko, tzn. że mamy z nim do czynienia również wtedy, gdy wywołało go uchybienie innej osoby lub instytucji niż organ rentowy czy odwoławczy.

8. Naprawienie szkody poniesionej przez osobę uprawnioną do świadczeń z ustawy emerytalnej wskutek błędu organu rentowego następuje przez wypłacenie jej świadczeń zaległych, maksymalnie jednak tylko do trzech lat wstecz. Jest to, jak już wcześniej zauważyliśmy, system inny od ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej, niezależny od winy organu rentowego, a także od wysokości szkody faktycznie poniesionej przez osobę uprawnioną. W orzecznictwie został w związku z tym wyrażony pogląd, że to szczególne unormowanie wyłącza jako *lex specialis* możliwość zastosowania ogólnych przepisów o odpowiedzialności za szkodę zawartych w kodeksie cywilnym, wobec czego nie jest możliwe, po wypłaceniu przez ZUS osobie uprawnionej świadczeń zaległych wskutek błędu, dochodzenie odszkodowania uzupełniającego od tegoż ZUS-u w drodze osobnego powództwa cywilnego.²⁵

Należy tu jednak zwrócić uwagę na to, że przepis art. 101 normuje w sposób szczególny odpowiedzialność jedynie organu rentowego i odwoławczego, natomiast nie wspomina nic o odpowiedzialności innych osób i instytucji za szkodę poniesioną przez osobę uprawnioną wskutek nieprzyznania jej świadczeń we właściwym czasie lub we właściwej wysokości. Zachodzi zatem pytanie, czy jest możliwe dochodzenie

²² Wyrok SN z dnia 19.XII.1979 r. III PR 79/79, OSNCP 1980/102.

²³ Podobne zjawisko dostrzega i krytykuje we francuskim prawie ubezpieczeń społecznych Y. de Saint-Jours pisząc, że zasada winy, odrzucona jako podstawa odpowiedzialności instytucji ubezpieczeniowych, znalazła sobie „kryjówkę” (*refuge*) w funkcjonowaniu tych instytucji (Y. de Saint-Jours: La faute dans le droit general de la securite sociale, Paryż 1972, s. 4).

²⁴ Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w piśmie Dyrektora Działu Rent i Emerytur ZUS-u z dnia 19.II.1983 r. (Rn 519/83) nowa ustawa emerytalna nie daje żadnych podstaw do wysuwania przez ZUS roszczeń regresowych.

²⁵ Takie stanowisko zaprezentował SN w wyroku podanym w przyp. 22.

przez osobę uprawnioną od osób, które ponoszą winę za powstanie szkody, tej części szkody, która nie została pokryta przez wypłatę zaległych świadczeń przez ZUS?

Otóż przepisy ustawy udzielają na to pytanie odpowiedzi częściowej jedynie w wypadku, gdy taką osobą winną powstania szkody jest zakład pracy. Zgodnie bowiem z art. 97 ustawy, w razie niedopełnienia przez zakład pracy obowiązku podjęcia określonych czynności w celu uzyskania przez jego pracownika prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w wyniku czego pracownik lub pozostali po nim członkowie rodziny ponieśli szkodę — zakład pracy zobowiązany jest do wynagrodzenia tej szkody na zasadach prawa cywilnego. Przepis ten warto, m.zd., bliżej zanalizować, albowiem istnieją co do niego rozbieżności interpretacyjne. Biorą się one głównie stąd, że w poprzedniej ustawie emerytalnej brak było przepisu analogicznego do wyżej przytoczonego, wskutek czego sprawa odpowiedzialności zakładu pracy za niewykonanie omawianych tu obowiązków pozostawała nie unormowana. W związku z tym w orzecznictwie czynione były próby określenia podstawy prawnej tej odpowiedzialności, przy czym zarysowały się w tej mierze dwie tendencje. Zgodnie z pierwszą z nich, wcześniejszą, podstawą tą jest przepis art. 415 i nast. k.c.²⁶ Według drugiej zaś zachodzi tu wypadek odpowiedzialności *ex contractu*, czyli na podstawie art. 471 i nast. k.c.²⁷ Argumentem przemawiającym za pierwszą koncepcją jest to, że w przepisach kodeksu pracy nie jest unormowana odpowiedzialność zakładu pracy wobec pracownika za wyrządzoną mu szkodę, wobec czego znajdują tu zastosowanie przepisy o odpowiedzialności deliktowej, w szczególności zaś art. 417 k.c., który zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Natomiast za zastosowaniem do omawianych tutaj roszczeń odszkodowawczych zasady odpowiedzialności *ex contractu* podnoszony jest argument, że obowiązek zakładu pracy podjęcia określonych działań w celu zapewnienia pracownikowi prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest obowiązkiem wynikającym ze stosunku pracy, albowiem podstawą jego jest istnienie właśnie tego stosunku między zakładem pracy a osobą uprawnioną do świadczeń. Ponadto obowiązek ten jest realizowany w czasie trwania stosunku pracy i tylko między jego stronami. Obowiązki stron stosunku pracy mogą wszak wynikać z innych przepisów niż zawarte w kodeksie pracy. Należy do nich zaliczyć również i te, które wypływają z przepisu art. 96 ustawy. Skoro więc omawiane tu roszczenie odszkodowawcze wiąże się z niewykonaniem istniejącego wcześniej między stronami obowiązku, to opiera się ono na przepisach art. 471 i nast. k.c.²⁸

Jak już wspomniałem, przepis art. 97 ustawy nie daje nam w pełni odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest dochodzenie odszkodowawczych roszczeń uzupełniających od innych osób lub instytucji niż organ rentowy czy odwoławczy. Przepis ten bowiem dotyczy jedynie zakładu pracy, natomiast nie wspomina nic o innych podmiotach współdziałających przy ustalaniu prawa do świadczeń. Jednakże przepis ten pozwala nam wysnuć jeden ogólny, ważny dla postawionego wyżej pytania wniosek, a mianowicie, że zasada, iż nie jest możliwe dochodzenie uzupełniających roszczeń odszkodowawczych od organu rentowego i odwoławczego, nie jest zasadą powszechną, gdyż nie dotyczy zakładu pracy. A ponieważ brak jest w ustawie jakichkolwiek

²⁶ Patrz: wyrok SN z dnia 2.VII.1969 r. III PRN 17/68, OSNCP 1969/76; uchwała SN z dnia 20.XII.1978 r. I PZP 38/78, OSNCP 1979/137.

²⁷ Patrz: wyrok SN z dnia 6.X.1976 r. I PR 130/76, OSNCP 1977/82; uchwała SN z dnia 31.XII.1976 r. I PZP 55/76, OSNCP 1977/87.

²⁸ Podobnie A. Patulski: Spory na tle odpowiedzialności odszkodowawczej zakładu pracy, PIZS 1983, z. 1, s. 53.

przepisów szczególnych bądź wyłączających odpowiedzialność tych innych podmiotów (np. szkół, organów administracji państwowej, organów wojskowych itp.), przeto mają tu zastosowanie przepisy ogólne. Innymi słowy — osoba, która poniosła szkodę wskutek wydania jej wadliwej decyzji w sprawie świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, a której ta szkoda została jedynie częściowo zrekompensovana wskutek wypłacenia jej przez organ rentowy świadczeń zaległych, może żądać wyrównania reszty szkody przez inny podmiot (faktycznie odpowiedzialny za wydanie błędnej decyzji) w drodze osobnego powództwa cywilnego. Wydaje się jednak, że roszczenia odszkodowawcze przeciwko innym instytucjom niż zakład pracy mogą być oparte jedynie na podstawie deliktowej, albowiem nie wynikają one — w odróżnieniu od roszczeń przeciwko zakładowi pracy — z jakiegoś łączącego strony wcześniej stosunku prawnego (np. stosunku pracy), nie są związane z niewykonaniem bądź nienależytym wykonaniem jakiegoś zobowiązania (chyba żeby źródła takiego zobowiązania poszukiwać w art. 93 ustawy, nakładającym na organy administracji państwowej i zakłady pracy obowiązek udzielenia pomocy i informacji organom rentowym).

9. W konkluzji wypada wyeksponować najważniejsze ustalenia poczynione w toku niniejszych rozważań.

Błąd organu rentowego lub odwoławczego w rozumieniu art. 101 ustawy polega na rozbieżności pomiędzy treścią orzeczenia tych organów, odmawiającego lub przyznającego świadczenia z ustawy, a stanem faktycznie posiadanych uprawnień. Natomiast dla istnienia błędu tych organów obojętna jest kwestia ich subiektywnego przeświadczenia czy winy. Jest to zatem błąd w znaczeniu obiektywnym, a nie — jak w prawie cywilnym — subiektywnym. Przepisy prawa cywilnego nie mogą tu zatem mieć zastosowania. Błąd może polegać również na niedochowaniu obowiązku przyznania świadczeń z urzędu lub podjęcia z urzędu innych działań zmierzających do ustalenia prawa do świadczeń w ich prawidłowej wysokości. Błąd zawarty w decyzji o wstrzymaniu wypłaty świadczeń (art. 103) należy rozumieć tak samo jak błąd w decyzji o ich przyznaniu. Błąd organu rentowego lub odwoławczego zachodzi również wtedy, gdy błędne orzeczenie tych organów powstało wskutek uchybienia innego podmiotu (np. zakładu pracy, organu administracji państwowej). Wypłata świadczeń zaległych wskutek błędu (od chwili powstania prawa do nich, przy czym maksymalnie za 3 lata wstecz od daty złożenia ponownego wniosku) wyczerpuje wszelkie roszczenia odszkodowawcze osoby poszkodowanej przeciwko organowi rentowemu i odwoławczemu. Natomiast osoba ta może żądać pokrycia reszty szkody przez inne podmioty, które są odpowiedzialne za jej powstanie, na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Jak widać z powyższych rozważań, konstrukcja błędu organu rentowego nie jest bynajmniej sprawą prostą i przejrzystą. W okresie 30 lat swego istnienia nastęrczyła ona wiele trudności interpretacyjnych zarówno organom rentowym jak i odwoławczym, w tym także Trybunałowi Ubezpieczeń Społecznych i Sądowi Najwyższemu. W obecnym kształcie naszych ubezpieczeń społecznych jest to jednak konstrukcja konieczna. Świadczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego — zarówno z ustawy emerytalnej jak i przewidziane w innych aktach prawnych — są bowiem obecnie ograniczone krótkimi terminami zawitymi, co jest podyktowane obawą przed kapitalizacją tych świadczeń,²⁹ a także względami porządkowymi: chęcią nakłonienia osób zainteresowanych do niezwłeckania z dochodzeniem należnych im świadczeń.³⁰

²⁹ „Świadczenia z ubezpieczenia społecznego mają stanowić bieżące źródło utrzymania, a nie tworzyć kapitał” (z uzasadnienia wyroku TUS z dnia 1.X.1962 r. III TR 3903/61, opubl. przez T. Swinarskiego: *Tezy (...)*, op. cit., s. 155).

³⁰ T. Zieliński: op. cit., s. 49.

W tej sytuacji przepisy o błędzie organu rentowego i odwoławczego są środkiem ochrony osób uprawnionych do świadczeń przed niekorzystnymi skutkami upływu czasu. Natomiast jest rzeczą oczywistą, że konstrukcja błędu stałaby się zbyteczna w razie zastosowania dłuższych terminów. Warto o tym pamiętać w aspekcie przyszłej kodyfikacji prawa ubezpieczeń społecznych, która niewątpliwie powinna przynieść ujednoczenie przepisów o dawności w tym prawie. Jeżeli — za czym przemawiają ważne względy społeczne³¹ — omawiane terminy ulegną wydłużeniu, to instytucja błędu straci na znaczeniu bądź w ogóle zostanie wyeliminowana, co będzie znacznym ułatwieniem dla praktyki, zważywszy jej skomplikowany charakter. Jeśli jednak ustawodawca pozostanie przy dotychczasowych krótkich terminach, to wtedy utrzymanie tej lub podobnej instytucji, chroniącej przed skutkami nie zawinionego niedochodzenia tych terminów, będzie wręcz niezbędne.*

³¹ „Nie można wymagać od ludzi dotkniętych kalectwem lub złamanymi psychicznie w związku ze śmiercią osoby najbliższej, by troszczyli się o dochowanie terminów w tak trudnych dla nich okresach życia” (z pracy T. Zielińskiego i H. Jachimowicz: Terminy dochodzenia roszczeń od zakładów uspołecznionych z tytułu wypadków przy pracy, NP 1969, nr 6, s. 932). Warto tu dodać, że prawo socjalne francuskie przewiduje 2-letni termin przedawnienia prawa do świadczeń na zasadzie prawa cywilnego (Y. de Saint-Jours: op. cit., s. 363 i n.), a prawo socjalne niemieckie — termin 4-letni (H. Szurgacz: Kodyfikacja prawa socjalnego w RFN, PIZS 1983, z. 7, s. 41). Co do polskiego unormowania przedwojennego — zob. przyp. 2.

* Stosownie do art. 24 prawa o adwokaturze z 1982 r. przedstawione w tej publikacji rozważania odnoszą się również do świadczeń ZUS-u na rzecz adwokatów-członków zespołów adwokackich (przypis *Redakcji*).

JANUSZ ŁAWRYNOWICZ

O NOWYCH UBEZPIECZENIACH USTAWOWYCH KOMUNIKACYJNYCH

Artykuł omawia różnice między przepisami rozporządzeń z 1981 r. i z 1985 r., regulujących zasady ubezpieczeń ustawowych komunikacyjnych.

Uwagi wstępne

Z dniem 1 stycznia 1985 r. weszła w życie ustawa z dnia 20.IX.1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. Nr 45, poz. 242), która uchyliła obowiązującą dotychczas ustawę z dnia 2.XII.1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. Nr 72, poz. 357 z późn. zm.). W myśl przepisów art. 6 ust. 1 ustawy z 1985 r. ustawowym ubezpieczeniem podlegają: odpowiedzialność cywilna posiadaczy pojazdów mechanicznych za szkody powstałe w związku z ruchem tych pojazdów (pkt 6), następstwa nieszczęśliwych wypadków powstałe u osób fizycznych w związku z ruchem pojazdów mechanicznych (pkt 7) oraz pojazdy mechaniczne od uszkodzenia, zniszczenia lub utraty, tzw. auto-casco (pkt 8). Ten ostatni przepis przewiduje możliwość wyłączenia pojazdu mechanicznego z ubezpieczenia auto-casco w trybie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 7 omawianej ustawy z 1984 r., zgodnie z którym szczegółowe zasady oraz prawa