

Dr hab. Renata Babińska-Górecka
adiunkt w Instytucie Prawa Cywilnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Renty „wyjątkowe” przewidziane w prawie ubezpieczeń społecznych

W przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹ ustanowiono renty przyznawane na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów (art. 82 ustawy) lub decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 83 ustawy), finansowane z budżetu państwa. W piśmiennictwie i orzecznictwie świadczenia te określa się mianem „wyjątkowych rent”², „specjalnych rent”³ albo „rent przyznawanych w drodze wyjątku”⁴ lub „w szczególnym trybie”⁵. Termin ten, wskazując na ich szczególny charakter w stosunku do przewidzianej w prawie ubezpieczeń społecznych renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej oraz renty rodzinnej, jednocześnie zwraca uwagę na fakt, że renty określone w art. 82 i 83 ustawy emerytalnej stanowią wyjątkowe świadczenia z punktu widzenia charakteru prawnego norm prawa ubezpieczeń społecznych, mechanizmu nabywania uprawnień do emerytur i rent oraz zasad i źródeł finansowania świadczeń dominujących w tym prawie i jemu właściwych.

Zgodnie z art. 82 ustawy emerytalnej, Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Wedle art. 83 ustawy emerytalnej, ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą – ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek – podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes Zakładu może przyznać w drodze wyjątku świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie.

¹ Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm., dalej zwana ustawą emerytalną.

² W. Sanetra, *Wyjątkowe spory o emerytury i renty wyjątkowe*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych” 2001, nr 9, s. 2; P. Szustakiewicz, *Świadczenia wyjątkowe z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Radca Prawny” 2007, nr 3, s. 61.

³ Np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2007 r., II SA/Wa 98/07, LEX nr 338231.

⁴ A. Kisielewicz, *Świadczenia z ubezpieczenia społecznego przyznawane w drodze wyjątku*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2001, nr 8, s. 10.

⁵ A. Kisielewicz, *Emerytury i renty przyznawane w trybie szczególnym*, „Prawo Pracy” 2001, nr 9, s. 3.

W literaturze podkreśla się, że na gruncie art. 82 ustawy emerytalnej mamy do czynienia z upoważnieniem, które pozostawia Prezesowi Rady Ministrów znaczny margines swobody oceny⁶, szeroki zakres uznania⁷ czy wręcz daje podstawę do kreowania na zasadzie swobodnego, dowolnego uznania uprawnień określonych podmiotów⁸. Podobnie w orzecznictwie sądowym można spotkać dość liczne stanowiska, wedle których przepis art. 82 ustawy emerytalnej pozostawia „nadmierną swobodę wykładni organowi, który sam określa, co stanowi szczególnie uzasadniony przypadek”, a użyte w omawianym przepisie sformułowanie „szczególnie uzasadniony przypadek” sprawia, że „Prezes Rady Ministrów może całkowicie uznaniowo decydować – według kryteriów tylko mu znanych i przez niego określonych – o przyznaniu emerytury lub renty określonej w art. 82 ust. 1 ustawy emerytalnej”⁹. W konsekwencji stwierdza się nawet, że „ocena w postaci rozstrzygnięcia pozostaje poza kontrolą sądownoadministracyjną” bądź ewentualnie uznaje się, że sąd „może tylko badać, czy decyzja nie nosi cech dowolności, a więc czy organ rozstrzygający zebrał cały materiał dowodowy i dokonał wyboru określonego sposobu załatwienia sprawy po wszechstronnym rozważeniu wszystkich okoliczności faktycznych sprawy”¹⁰.

Odnosząc się do powyższych twierdzeń, zaznaczyć należy, że ocena zakresu i charakteru prawnego kompetencji, której źródłem są przepisy art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej, może sprowadzać się zasadniczo albo do przyjęcia, że przepis ten statuuje pewne bliżej nieokreślone uznanie Prezesa ZUS lub Prezesa Rady Ministrów lub iż zakres swobody tych podmiotów został doprecyzowany (ograniczony) poprzez wypracowaną przez naukę prawa administracyjnego konstrukcję uznania administracyjnego. W pierwszym przypadku, istotnie można twierdzić, że w szczególności Prezes Rady Ministrów ma niczym nieograniczony zakres swobody, iż rozstrzygnięcie w sprawie przyznania renty „wyjątkowej” należy do sfery jego swobodnego uznania¹¹. W drugim przypadku natomiast okazuje się, że swoboda działania kompetentnych podmiotów w sprawach rent „wyjątkowych” doznaje wielu ograniczeń, z sądową kontrolą na czele.

Zgodnie z przepisem art. 66 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹², w zakresie prowadzonej działalności, o której mowa w art. 68–71, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Do zakresu wspomnianej działalności Zakładu należy m.in. realizacja przepisów

⁶ J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 149.

⁷ K. Ślebzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009, s. 80.

⁸ T. Zieliński, *Klauzule generalne w przepisach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 11, s. 8.

⁹ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 października 2006 r., II SA/Wa 1525/05, niepubl.

¹⁰ Wyrok WSA dnia z 10 listopada 2005 r., II SA/Wa 1579/05, LEX nr 447264.

¹¹ K. Antonów, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2004 r.*, I UK 123/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2005, nr 11, s. 617.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 t.j.; dalej zwana ustawą systemową.

o ubezpieczeniach społecznych, w tym np. ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń, chyba że na mocy odrębnych przepisów obowiązki te wykonują płatnicy składek (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy systemowej). Z kolei według art. 124 ustawy emerytalnej, w sprawach o świadczenia w niej określone stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa inaczej stanowi. Biorąc pod uwagę powyższe, w piśmiennictwie i w judykaturze przyjmuje się, że wydanie decyzji w sprawie renty „wyjątkowej” zarówno przez Prezesa Rady Ministrów, jak i Prezesa ZUS odbywa się w granicach uznania administracyjnego¹³. Wówczas to brakuje podstaw do twierdzenia, że podmioty te, rozstrzygając o przyznaniu renty „wyjątkowej”, mają niczym nieograniczony margines swobody. Otóż, zgodnie z wypracowaną przez naukę prawa administracyjnego koncepcją uznania administracyjnego – uznanie to podlega kontroli sądu¹⁴.

Inną kwestią związaną z oceną granic swobody podmiotów upoważnionych do działania na podstawie art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej jest zagadnienie relacji uznania administracyjnego do pojęć niedookreślonych (klauzul generalnych). Otóż w wyroku z dnia 17 stycznia 2007 r.¹⁵ NSA wypowiedział pogląd, że art. 82 ustawy emerytalnej „statuując dla Prezesa Rady Ministrów kompetencję do przyznania świadczenia specjalnego, i nie konkretyzując żadnych kryteriów lub przesłanek, których spełnienie uzasadniałoby jego przyznanie, opiera się na konstrukcji uznania administracyjnego i to podwójnie”. Ponadto, zdaniem tego Sądu, przyznanie przez ustawodawcę Prezesowi Rady Ministrów uprawnienia do przyznania emerytury lub renty „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, bez bliższego wskazania jakichkolwiek przesłanek i kryteriów, wskazuje na wolę ustawodawcy pozostawienia tego swobodnemu uznaniu Prezesa Rady Ministrów, a owa „szczególna podstawa prawna świadczenia uprawnia ten organ do swobodnej oceny każdego przypadku”. Podobnie w wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2007 r.¹⁶ stwierdzono, że z przepisu art. 82 ustawy emerytalnej nie wynikają wprost żadne przesłanki warunkujące przyznanie świadczenia, bowiem ustawodawca odwołuje się jedynie do pojęcia „szczególnie uzasadnionych przypadków”, a zatem brak jest w nim określenia granic uznania administracyjnego.

Tymczasem podkreślić należy, że uznanie administracyjne nie jest konstrukcją prawną tożsamą z pojęciami niedookreślonymi (nieostrymi). Istotą uznaniowych decyzji administracyjnych jest pozostawienie organowi uznania w zakresie ukształtowania lub nieukształtowania określonej sytuacji prawnej. Uznanie administracyjne jest prawnie

¹³ Tak: A. Kisielewicz, *Świadczenia...*, s. 10–11; oraz np.: wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2007 r., I OSK 1800/06, LEX nr 320931; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2007 r., II SA/Wa 2/07, LEX nr 318155; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2007 r., II SA/Wa 2102/06, LEX nr 328849.

¹⁴ K. Nowacki, *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo” CXXIII, Wrocław 1986, s. 135 i n.

¹⁵ I OSK 894/06, LEX nr 320823.

¹⁶ II SA/Wa98/07, LEX nr 338231.

dopuszczalną przez przepis prawa materialnego możliwością alternatywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zgodnie z celem danej ustawy¹⁷. Wprawdzie zarówno w przypadku pojęć niedookreślonych, jak i uznania administracyjnego chodzi o pewne luzy normatywne, są to jednak luzy funkcjonujące na dwóch poziomach¹⁸. Na pierwszym poziomie mamy do czynienia z wykładnią i interpretacją pojęć nieostrych oraz oceną stanu faktycznego, do którego ma być odnoszona norma prawna. Z kolei uznanie administracyjne może być zrealizowane dopiero po dokonaniu interpretacji, a więc nie dotyczy ani wykładni tekstu prawnego, ani oceny występujących faktów, ani nawet wykładni pojęć nieostrych¹⁹.

Powyższe rozdzielenie obu etapów stosowania prawa w sprawach o „wyjątkowe” renty powoduje, że samo ustalenie, iż w sprawie wystąpił „szczególnie uzasadniony przypadek” lub stwierdzenie spełnienia warunków ustawowych i ocennych nie zobowiązuje organu do przyznania świadczeń, ponieważ przepisy art. 82 i art. 83 ust. 1 ustawy emerytalnej stanowią, że organ „może przyznać emeryturę lub rentę”.

Wydanie konstytutywnych decyzji w sprawie „wyjątkowych” rent wymaga od Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa ZUS rozważenia wystąpienia przewidzianych prawem warunków, określonych w formie zwrotów niedookreślonych²⁰. Niegdyś ową kompetencję organu do oceny pewnych sytuacji jako odpowiadających względnie nieodpowiadających znaczeniu przyjętego w normie zwrotu niedookreślonego określano mianem „swobodnego uznania”²¹. Te elementy rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów i Prezesa ZUS, które polegają na zakwalifikowaniu pewnych sytuacji jako np. braku niezbędnych środków utrzymania, szczególnych okoliczności czy szczególnie uzasadnionego przypadku, można było nazwać „uznaniowymi”. Jako stanowiące elementy uznaniowe decyzji Prezesa Rady Ministrów i Prezesa ZUS pozostawałyby poza zakresem kontroli sądowej. Okoliczność ta może tłumaczyć wypowiedziane także obecnie twierdzenia, że zawarcie w hipotezie normy prawnej wynikającej z przepisu art. 82 ustawy emerytalnej pojęcia niedookreślonego „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” równoznaczne jest z nieokreśleniem granic uznania administracyjnego²².

Należy jednak podkreślić, że już w latach 50. ubiegłego wieku koncepcja „swobodnego uznania” w działaniu administracji publicznej spotkała się z krytyką doktryny, a jej stosowanie w praktyce zostało zakwestionowane²³. Wówczas to już uznanie admi-

¹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2008 r., I OSK 622/08, LEX nr 526575.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Por. J. Świątkiewicz, *Przedmiotowy zakres sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 78.

²¹ T. Zieliński, *Problem „swobodnego uznania” w prawie pracy*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 11, s. 713–714; I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 38; Z. Duniewska, *Swobodne uznanie w decyzjach ZUS*, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 4, s. 105–106.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2007 r., II SA/Wa 98/97, LEX nr 338231.

²³ I. Bogucka, *op. cit.*, s. 36.

nistracyjne zaczęło oznaczać wyłącznie wybór jednego ze sposobów działania przewidzianych w przepisach prawa²⁴. W związku z tym działanie organu polegające na kwalifikowaniu określonych sytuacji stanu faktycznego jako mieszczących się w pojęciu niedookreślonym nie jest objęte jego swobodnym uznaniem.

Przy stosowaniu pojęć nieostrych organ nie działa w granicach uznania administracyjnego, lecz opierając się na ustalonych faktach wypełnia je treścią wskazującą na sposób rozumienia określonego pojęcia²⁵. Dlatego w nauce prawa zauważa się, że nieostrość nazw nie jest wadą danego rozwiązania prawnego – wręcz przeciwnie – może być z powodzeniem stosowana jako świadomie przyjęty środek uelastycznienia tekstu przez stworzenie swoistego luzu decyzyjnego²⁶. Pojęcia niedookreślone pozwalają bowiem na tylko jedno rozwiązanie, nie stanowiąc podstawy do dyskrecjonalnych zachowań administracji²⁷. Wiążą się z tym istotne konsekwencje w sferze sądowej kontroli takich rozstrzygnięć, gdyż sąd może w pełni ocenić stan faktyczny z punktu widzenia treści pojęcia niedookreślonego i zastąpić własną oceną ocenę dokonaną przez organ²⁸. Podobnie ocenie sądu może podlegać zaistnienie warunków ustawowych przyznania prawa do świadczeń, ocena dowodów w sprawie oraz zapewnienie zainteresowanemu udziału w postępowaniu i w przeprowadzeniu dowodów²⁹.

Poddanie sądowej kontroli decyzji uznaniowych oznacza, że sąd jest uprawniony do badania, czy podejmując rozstrzygnięcie w granicach uznania administracyjnego, organ nie naruszył wynikającego z art. 7 kodeksu prawa administracyjnego (k.p.a.) obowiązku uwzględnienia słusznego interesu strony. Nadto, umieszczając na szali interes strony i interes społeczny, organ obowiązany jest rozważyć, który z nich w ustalonych okolicznościach faktycznych zasługuje na ochronę³⁰. Zasadę tę w orzecznictwie sądowym odnosi się nie tylko do zakresu i wnikliwości postępowania wyjaśniającego, lecz także do treści rozstrzygnięcia, tj. do stosowania norm prawa materialnego³¹. Wobec tego w wyroku z dnia 10 stycznia 2007 r.³² WSA w Warszawie, stwierdził, że „skoro skarżący pozostający w niedostatku wykazywał zasługi społeczne, to należy uznać, że odmowa przyznania

²⁴ *Ibidem*, s. 37.

²⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2008 r., I OSK 622/08, LEX nr 526575.

²⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 280.

²⁷ *Ibidem*, s. 39.

²⁸ Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 84.

²⁹ Zob.: wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 1981 r., SA/Gd 42/81, ONSA 1981/2/78; wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 1992 r., V S.A. 78/92, OSP 1993/5/112; wyrok NSA z dnia 10 lutego 1981 r., S.A. 910/80, ONSA 1981/1/72; por. też: J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 77.

³⁰ Wyrok NSA z 25 stycznia 2007 r., I OSK 1800/06; wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2007 r., II SA/Wa 2/07, LEX nr 318155.

³¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2007 r., I OSK 1832/06, LEX nr 320805.

³² II SA/Wa 2102/06.

emerytury (renty) specjalnej bez podania przyczyn niezakwalifikowania wnioskodawcy do przyznania tego świadczenia narusza granice uznania administracyjnego”.

Reasumując rozważenia na temat zakresu sądowej kontroli uznania w sprawach o wyjątkowe renty, warto przytoczyć fragment uzasadnienia NSA z dnia 11 czerwca 1981 r.³³, w którym Sąd ten stwierdził, że jeżeli w sprawach pozostawionych przez przepisy prawa materialnego uznaniu administracyjnemu, nie stoi na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu w realizacji przyznanego potencjalnie uprawnienia, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony. Podobnie w wyroku NSA z dnia 25 stycznia 2007 r.³⁴ zawarto twierdzenie, że w razie wydania negatywnej dla strony decyzji opartej na uznaniu administracyjnym, za udzieleniem ochrony interesowi społecznemu muszą przemawiać istotne przesłanki, wykluczające przyznanie tej ochrony stronie postępowania.

Jak podkreśla się w doktrynie, kształtowane na podstawie pojęć niedookreślonych stosunki prawne są stosunkami prawnymi i podlegają kontroli, a pojęcia te podlegają wykładni i interpretacji podobnie jak każde inne pojęcia prawne³⁵. Stąd, w wyroku NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2008 r.³⁶ wypowiedziano pogląd, że „proces ustalania treści pojęcia niedookreślonego podlega pełnej kontroli poprawności metodologicznej i merytorycznej [...] organ stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania.

Ponieważ decyzje Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa ZUS, oparte na przepisach art. 82 i 83 ustawy emerytalnej, wydawane są w granicach uznania administracyjnego, to dla powiększenia sfery praw zainteresowanych o „wyjątkowe” renty konieczne jest wydanie w sprawie decyzji. Dopiero decyzja ta tworzy sytuację prawną zainteresowanego, na którą składa się uprawnienie do renty oraz obowiązek organu udzielania przyznanych świadczeń³⁷.

Jak już podkreślono, przepisy art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej nie określają w sposób deterministyczny przesłanek uzyskania prawa do renty, lecz posługują się pojęciami niedookreślonymi i wprowadzają element uznania administracyjnego w kwestii przyznania świadczeń. Wymienione podmioty dysponują możliwością wyboru następstw prawnych sytuacji zainteresowanych (uznaniem administracyjnym), a także mają pewien luz decyzyjny w zakresie oceny tych sytuacji, dokonywanej przy interpretacji pojęć nie-

³³ SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57.

³⁴ I OSK 1800/06, LEX nr 320931.

³⁵ K. Nowacki, *op. cit.*, s. 15

³⁶ I OSK 622/08, LEX nr 526575.

³⁷ R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 32 i n., K. Ślęzak, *op. cit.*, s. 80–81.

dookreślonych³⁸. Sytuacja prawna osób, które ubiegają się o przyznanie „wyjątkowych” rent, odpowiada zatem konstrukcji interesu prawnego. W doktrynie stwierdza się, że „interes prawny dotyczy szeroko rozumianych stosunków prawnych jednostki i może [...] wspierać dążenie do uzyskania korzystniejszej sytuacji prawnej możliwej z punktu widzenia rozwiązań prawnych”³⁹. Źródłem tak rozumianego interesu prawnego osób ubiegających się o „wyjątkową” rentę są właśnie przepisy art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej. Wyrażają one pozycję tych podmiotów wobec Prezesa Rady Ministrów lub Prezesa ZUS. Przepisy te są źródłem sytuacji przez prawo chronionej, z którą wiąże się przysługująca określonym podmiotom możliwość dążenia do wywołania określonego skutku prawnego. Osobom tym przysługuje wynikająca z prawa ubezpieczeń społecznych możliwość domagania się, by upoważnione podmioty zajęły się ich sprawą⁴⁰. Dlatego też z przepisów art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej nie wynikają jeszcze konkretne roszczenia dla tych osób.

W piśmiennictwie podnosi się, że rozstrzygnięcia podejmowane na podstawie przepisów art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej zapadają w formie decyzji administracyjnej, w trybie k.p.a.⁴¹ Zgodnie z przepisem art. 124 ustawy emerytalnej, w postępowaniu w sprawach o świadczenia w niej określone stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa stanowi inaczej. Ponieważ ustawa emerytalna w zakresie reguł i zasad przyznawania prawa do rent w drodze wyjątku nie stanowi inaczej, tak więc, procesową regułą w tego rodzaju sprawach jest stosowanie przepisów k.p.a.⁴² W szczególności Prezes Rady Ministrów oraz Prezes ZUS, działając na podstawie przepisów art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej, powinni przestrzegać zasady dochodzenia do prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.), a więc podejmować wszelkie niezbędne kroki zmierzające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. Winni także w sposób należyty i wyczerpujący informować strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.) oraz w sposób wyczerpujący zebrać, rozpatrzyć i ocenić cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.) oraz uzasadnić swoje rozstrzygnięcie zgodnie z wymogami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a.

Określając warunki przyznania renty „wyjątkowej” przez Prezesa Rady Ministrów, przepis art. 82 ustawy emerytalnej posługuje się zwrotem niedookreślonym: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, stanowiącym przykład klauzuli generalnej, której znaczenie *in concreto* określa organ rozpoznający daną sprawę⁴³. Z kolei

³⁸ Por. Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 106; A. Habuda, *Uznanie administracyjne w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 20.

³⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 133.

⁴⁰ R. Babińska, *op. cit.*, s. 32 i n.

⁴¹ A. Kisielewicz, *Świadczenia...*, s. 10 i n.; P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 62.

⁴² Wyrok WSA z dnia 6 lutego 2007 r., II SA/Wa 1707/06, LEX nr 318157.

⁴³ T. Zieliński, *Klauzule...*, s. 2.

przeгляд orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że w praktyce znaczenie zwrotu „szczególnie uzasadnione przypadki” łączy się z wybitnymi zasługami na niwie zawodowej, artystycznej, społecznej czy też politycznej lub ze szczególnymi zdarzeniami losowymi. Bierze się także pod uwagę sytuację bytową, przyznając jej jednak znaczenie uboczne, uzupełniające⁴⁴. Jednocześnie można zauważyć tendencję do łącznego rozpatrywania przesłanki zasług i szczególnego zdarzenia losowego, z przypisywaniem kluczowego – z punktu widzenia podjęcia decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia – znaczenia tej pierwszej z nich⁴⁵. Jak podkreślono bowiem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2006 r.⁴⁶, „celu ustanowienia emerytury lub renty przyznawanej przez Prezesa Rady Ministrów należy szukać w sferze uhonorowania osób szczególnie zasłużonych, wybitnych itd.” Znamienne jest także to, że tym samym – na skutek posługiwania się w praktyce w opisany sposób klauzulą „szczególnie uzasadniony przypadek” – nie rzadko zatarciu ulega odrębny charakter obu świadczeń – emerytury i renty, o których stanowi przepis art. 82 ustawy emerytalnej⁴⁷. Powyższa wykładania budzi wątpliwości. Po pierwsze, przez wzgląd na reguły i wynik wykładni prawnohistorycznej, należy zauważyć, że „szczególne zasługi, zwłaszcza w działalności politycznej, społecznej, gospodarczej, naukowej i kulturalnej” stanowiły klauzulę, którą posłużył się ustawodawca w przepisie art. 64 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zapatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁴⁸, stanowiącym podstawę prawną przyznania emerytur i rent w drodze wyjątku. Obecny zwrot „szczególnie uzasadnione przypadki”⁴⁹ ma zatem szerszy zakres znaczeniowy i może, poza szczególnymi zasługami na rzecz państwa, obejmować także inne szczególne sytuacje/zdarzenia. Nadto, jak słusznie zauważył NSA w wyroku z dnia 25 stycznia 2007 r.⁵⁰, niejasne są przyczyny, dla których uznaje się, „że jedynie wybitne osiągnięcia lub wystąpienie bliżej nieokreślonych zdarzeń losowych warunkuje przyznanie renty specjalnej. Nie są to wszak przesłanki ustawowe”. Po drugie, należy wziąć pod uwagę to, że ustawodawca w przepisie art. 82 ustawy emerytalnej, używając terminów emerytury i renty, postawił między tymi wyrażeniami spójnik „lub” jako funkcyj alternatywy rozłącznej. Oznacza to, że rozpatrując wniosek oparty na przepisie art. 82 ustawy emerytalnej, zwrot „emeryturę lub rentę”

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2005 r., II SA/Wa/144/05, LEX 171714.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2005 r., II SA/Wa/1954/04, LEX 171678; wyrok WSA z dnia 7 listopada 2007 r., II SA/Wa 1287/07, LEX nr 501005; wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2007 r., I OSK 894/06, LEX nr 320823.

⁴⁶ P 38/05, Z. U. 2006/9A/123.

⁴⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2007 r., II SA/Wa 2102/06, LEX nr 328849.

⁴⁸ Dz. U. z 1982 r. Nr 40, poz. 267.

⁴⁹ Przesłanka „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” została wprowadzona już do treści art. 64 ust. 1 ustawy z 1982 r. o zapatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, od dnia 1 stycznia 1990 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 36, poz. 206).

⁵⁰ I OSK 1800/06.

należy traktować jako upoważnienie do przyznania dwóch różnych świadczeń. Przy czym treść wniosku osoby zainteresowanej oraz charakter „szczególnych” przyczyn ubiegania się o świadczenie wyjątkowe powinny determinować zakres postępowania wyjaśniającego organu, zastosowane kryteria oceny, a w konsekwencji rodzaj świadczenia (emerytura lub renta), którego przyznanie będzie rozważane. Dlatego należy przyjąć, że przepis art. 82 ustawy emerytalnej zawiera normę kompetencyjną dla Prezesa Rady Ministrów, na podstawie której może on przyznać prawo do renty w drodze wyjątku jako świadczenia różnego od emerytury, opierając się na innych przesłankach i na innych zasadach. Po trzecie wreszcie, należy zauważyć, że użyta w przepisie art. 82 ustawy emerytalnej nazwa świadczenia – renta lub emerytura – oraz jego charakter stanowią dodatkową przesłankę jego przyznania w drodze wyjątku. Skoro ustawodawca nazwał świadczenia przyznawane w drodze wyjątku, posługując się terminami zastanymi w prawie, mającymi prawnie oraz doktrynalnie stałe i określone znaczenie, to należy uznać, że nazwa tych świadczeń ma walor merytoryczny, stanowiąc źródło dodatkowych przesłanek i zasad ich przyznawania. Renta jest zatem świadczeniem długookresowym, bezzwrotnym, służącym ochronie socjalnego ryzyka lub następstw zdarzeń losowych skutkujących w sferze socjalno-bytowej jednostki. Bez względu na tytuł do uprawnienia (ubezpieczenie, zaopatrzenie, delikt) oraz źródło jego finansowania (fundusz stworzony ze składek, budżet państwa, inne) prawo do renty wiąże się ze skutkami określonego zdarzenia losowego, które wpływa na zdolność do pracy albo możliwość jej podejmowania lub świadczenia. Natomiast emerytury przysługują zasadniczo albo w celu ochrony ryzyka polegającego na osiągnięciu wieku emerytalnego albo z tytułu zasług (wysługi) oraz potrzeb. Dlatego zasadne jest uznanie, że przesłanka „szczególnych zasług” winna być brana pod uwagę przy rozstrzyganiu o prawie do „wyjątkowej” emerytury, zaś warunek „szczególnego zdarzenia losowego” winien decydować o przyznaniu renty „wyjątkowej”.

Z kolei przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie rent „wyjątkowych”, sytuacja bytowa wnioskodawcy brana jest pod uwagę, jednak nie stanowi jedyne kryterium przyznawania tych świadczeń⁵¹. Renta „wyjątkowa” może być, z jednej strony, przyznana osobie znajdującej się w trudnej sytuacji bytowej, o ile w sprawie występują też inne okoliczności, wskazujące na jej szczególny charakter. Z drugiej strony, posiadanie określonych, choć niewystarczających środków utrzymania, nie wyłącza automatycznie możliwości przyznania „wyjątkowej” renty, a winno być uwzględnione przy określeniu jej wysokości⁵².

Zasadniczą zatem przesłanką przyznania prawa do renty „wyjątkowej” są udokumentowane okoliczności wskazujące, iż mamy do czynienia ze szczególnym zdarze-

⁵¹ Wyrok WSA z dnia 7 listopada 2007 r., II SA/Wa 1287/07, LEX nr 501005.

⁵² Por.: wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2007 r., I OSK 1832/06, niepubl.; wyrok WSA z dnia 6 lutego 2007 r.

niem losowym. Zdarzenie losowe, jako szczególnie uzasadniony przypadek, musi być oceniane tylko w skali danej sprawy. Indywidualizując zdarzenie losowe, jakiego doświadcza konkretna osoba (osoby), nie można więc czynić tego jedynie w wymiarze globalnym i upatrywać w nim tylko elementów o charakterze powszechnym, by dopiero przez ten pryzmat i w takim aspekcie ocenić zasadność wniosku⁵³. Organ uprawniony do przyznania świadczenia na podstawie przepisu art. 82 ustawy emerytalnej powinien mieć na uwadze to, że „szczególnie uzasadniony przypadek” wiązać się winien nie tylko z ekstremalnie nawet trudną sytuacją bytową, lecz także ze szczególnymi właściwościami osoby ubiegającej się o przyznanie tego świadczenia, wskazującymi na wyjątkowość danego przypadku w aspekcie społecznym⁵⁴. Przykładem szczególnego zdarzenia losowego, uzasadniającego przyznanie „wyjątkowej” renty, jest urodzenie dziecka z chorobą wrodzoną, ocenianą jako wyjątkowy przypadek, gdyż dane schorzenie jest stanem chorobowym na tyle odosobnionym, że nie występuje w takim nasileniu zarówno w Polsce, jak i w całej Europie⁵⁵, a ze względu na to schorzenie dziecko wymaga nie tylko stałej, lecz wręcz permanentnej opieki⁵⁶.

Negatywną przesłaną przyznania prawa do renty „wyjątkowej” jest natomiast stwierdzenie, że w danym przypadku wystąpiło wprawdzie zdarzenie losowe, jednak jest to zdarzenie niemające cech „szczególnych” i/lub podlegające ochronie w ramach ubezpieczenia społecznego lub innych systemów świadczeniowych (np. pomocy społecznej)⁵⁷. Dlatego też nie można zgodzić się z poglądem wypowiedzianym w piśmiennictwie, że w przypadku wystąpienia okoliczności wyłączających prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy z ubezpieczenia wypadkowego (art. 21 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁵⁸) można odwołać się do przepisu art. 82 ustawy emerytalnej i w wyjątkowych przypadkach przyznać rentę rodzinną⁵⁹. Wówczas bowiem mamy do czynienia ze „zwykłym” zdarzeniem (niezdolność do pracy spowodowana wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową), nadto podlegającym już ochronie w ramach ubezpieczenia wypadkowego.

Z kolei analiza przepisu art. 83 ust. 1 ustawy emerytalnej prowadzi do wniosku, że ustawodawca, określając przesłanki przyznania przez Prezesa ZUS „wyjątkowych” rent,

⁵³ Wyrok WSA z dnia 6 lutego 2007 r., Warszawa, II SA/Wa 1707/06.

⁵⁴ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2007 r., I OSK 894/06, LEX nr 320823.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 30 września 2008 r., I OSK 355/08.

⁵⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2007 r., I OSK 1832/06.

⁵⁷ Za szczególnie uzasadniony przypadek nie uznaje się braku pracy, braku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, ani też alkoholizmu, zwłaszcza gdy nie została orzeczona niezdolność do pracy wykluczająca z życia zawodowego, trudnej sytuacji finansowej – wyrok WSA z dnia 6 czerwca 2007 r., II SA/Wa 225/07, LEX nr 491287; tak też: wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2007 r., I OSK 894/06, LEX nr 320823.

⁵⁸ Dz. U. z 2009 r. 167, poz. 1322 ze zm.; dalej zwana ustawą wypadkową.

⁵⁹ A. Musiała, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 18 lipca 2006 r., III AUa 1553/05*, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2007, nr 10/86, s. 92.

dokonuje ich podziału na warunki subiektywne (ocenne) oraz warunki obiektywne (ustawowe). Przesłanki poddane ocenie Prezesa ZUS zostały ujęte za pomocą zwrotów niedookreślonych, tj.: „szczególne okoliczności”, ze względu na które zainteresowany nie spełnił warunków nabycia prawdo „zwykłych” rent oraz „brak niezbędnych środków utrzymania”. Do warunków ustawowych (obiektywnych) należy stwierdzenie całkowitej niezdolności do pracy oraz wieku. Przepis art. 83 ustawy emerytalnej statuuje cztery warunki, których łączne wystąpienie może prowadzić do przyznania renty w drodze wyjątku. Należą do nich: 1) legitymowanie się statusem osoby ubezpieczonej w ramach ubezpieczeń emerytalnego i rentowych lub pozostawanie członkiem rodziny zmarłego ubezpieczonego, emeryta lub rencisty; 2) niespełnienie warunków ustawowych do uzyskania świadczeń na skutek szczególnych okoliczności; 3) niemożność podjęcia pracy z powodu całkowitej niezdolności lub wieku oraz 4) brak niezbędnych środków utrzymania.

Prawo do renty „wyjątkowej” na podstawie decyzji Prezesa ZUS mogą uzyskać ściśle określone osoby, tj. ubezpieczeni oraz pozostali po nich członkowie rodziny. Ubezpieczonym w rozumieniu analizowanej regulacji prawnej jest osoba, która kiedykolwiek była ubezpieczona przez jakikolwiek okres⁶⁰. Natomiast członkiem rodziny jest osoba określona w art. 67 ust. 1 ustawy emerytalnej. Poza tym, prawo do „wyjątkowej” renty rodzinnej stanowi pochodną prawa do renty lub emerytury przysługującej (aktualnie lub potencjalnie) w drodze wyjątku zmarłemu ubezpieczonemu, emerytowi lub renciście⁶¹.

Z uwagi na wymienioną wyżej przesłankę w postaci wieku lub całkowitej niezdolności do pracy, przyjąć należy, że na podstawie art. 83 ustawy emerytalnej możliwe jest uzyskanie prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty rodzinnej wraz z dodatkami⁶². Z tych samych względów, niespełnienie konkretnych, sprawdzalnych warunków nabycia *ex lege* prawa do renty z ubezpieczenia rentowego, jako jedna z przesłanek uzyskania prawa do renty „wyjątkowej”, odnosi się do warunku stażu ubezpieczeniowego⁶³ lub przesłanek z nim związanych⁶⁴ (np. powstanie niezdolności do pracy po upływie 18 miesięcy od ustania tytułu ubezpieczenia rentowego – art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej)⁶⁵. Omawiana przesłanka powinna polegać na nieznacznym odstępie od wymaganych prawem warunków nabycia prawa do renty⁶⁶, tzn. staż ubezpie-

⁶⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2000 r., II SA 301/00, LEX nr 53789.

⁶¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 września 2001 r., II SA 1717/01, LEX nr 55030; wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 maja 2007 r., I OSK 1761/06, LEX nr 342521.

⁶² Por. P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 64. Nie można natomiast przyznać w drodze wyjątku prawa do wcześniejszej emerytury dla pracowników rodziców opiekujących się dziećmi – wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2001 r., II SA 2459/00, LEX nr 50998.

⁶³ Inaczej: wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 lipca 2001 r., II SA 421/01, LEX nr 121920.

⁶⁴ Por. inaczej: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2007 r., II SA/Wa 1014/07, LEX nr 469841.

⁶⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2007 r., II SA/Wa 1568/07, LEX nr 501060.

⁶⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 maja 2001 r., II SA 249/01, LEX nr 55035.

czeniu winien obejmować znaczący okres⁶⁷, oraz winna stanowić skutek powodów niezależnych od woli i działania ubezpieczonych⁶⁸. Z powyższego wynika jednocześnie, że długość stażu ubezpieczeniowego⁶⁹ lub rozmiary odstępstwa od stawianego warunku czasowego związku między datą ustania ubezpieczenia a datą powstania niezdolności do pracy mają znaczenie przy podejmowaniu decyzji na podstawie art. 83 ustawy emerytalnej.

Niespełnienie warunków nabycia *ex lege* prawa do rent z ubezpieczenia rentowego musi nastąpić jako skutek „szczególnych okoliczności”. Jako przykład okoliczności mieszczących się w zakresie znaczeniowym klauzuli generalnej „szczególnych okoliczności” judykatura wskazuje zdarzenie lub trwały stan wykluczający aktywność zawodową danej osoby⁷⁰, stan zdrowia zmniejszający możliwość zatrudnienia osoby na rynku pracy⁷¹, nieprzerwane leczenie choroby alkoholowej⁷², wyjątkowo bezrobocie połączone z innymi niekorzystnymi z punktu widzenia możliwości podjęcia zatrudnienia okolicznościami (np. średni wiek, niepełnosprawność)⁷³. Za „szczególnie uzasadnione okoliczności” w rozumieniu art. 83 ustawy emerytalnej nie uznaje się natomiast bezrobocia, gdyż renta „wyjątkowa” nie stanowi rekompensaty dla osób dotkniętych tym stanem⁷⁴, wykonywanie prac dorywczych⁷⁵, świadome pozostawanie w zatrudnieniu bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego⁷⁶ czy pobyt w zakładzie karnym, będący konsekwencją świadomego naruszenia prawa⁷⁷.

Warunek niemożności podjęcia pracy z powodu całkowitej niezdolności do pracy spełnić może tylko i wyłącznie osoba legitymująca się, wydanym przez upoważnione podmioty i w określonym trybie, orzeczeniem o całkowitej niezdolności do pracy. Natomiast alternatywna przesłanka wieku, brana pod uwagę przy rozstrzygnięciu o prawie do „wyjątkowej” renty rodzinnej odnosi się do uznanej w prawie granicy wieku przedprodukcyjnego i produkcyjnego, oznaczając wiek poniżej 18. roku życia⁷⁸.

Drugim pojęciem nieostrym, wymagającym wykładni przy rozstrzygnięciu o prawie do renty „wyjątkowej” jest brak „niezbędnych środków utrzymania”. Znamienne

⁶⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2007 r., II SA/Wa 1056/07, LEX nr 484914.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 września 2001 r., II SA 932/01, LEX nr 121922; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2007 r., II SA/Wa 1055/07, LEX nr 492319.

⁷⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2001 r., II SA 3238/00, LEX nr 50999.

⁷¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2009 r., II SA/Wa 293/09, LEX nr 558745.

⁷² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2009 r., II SA/Wa 92/09, LEX nr 558744.

⁷³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2009 r., II SA/Wa 134/09, LEX nr 558746; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2008 r., II SA/Wa 839/08, LEX nr 579784.

⁷⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2007 r., II SA/Wa 1634/07, LEX nr 501029; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2009 r., II SA/Wa 1745/08, LEX nr 579828.

⁷⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 maja 2001 r., II SA 3369/00, LEX nr 56611.

⁷⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2001 r., II SA3238/00, LEX nr 50999.

⁷⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2001 r., II SA 899/01, LEX nr 54537.

⁷⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 września 2001 r., II SA 1401/01, LEX nr 55031; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 października 2007 r., II SA/Wa 1113/07, LEX nr 492304.

jest, że w odniesieniu do interpretacji tej przesłanki w judykaturze prezentowane są dwa różne stanowiska. Wedle jednego z nich, przy ocenie braku niezbędnych środków utrzymania należy odnieść się do minimalnej wysokości odpowiednich świadczeń z ubezpieczeń społecznych⁷⁹. Z kolei drugi z zasygnalizowanych poglądów zakłada celowość oceny przesłanki braku niezbędnych środków utrzymania z uwzględnieniem potrzeb służących do zaspokojenia minimum egzystencji⁸⁰.

Reasumując prowadzone rozważania, warto zauważyć, że renty „wyjątkowe”, których warunki przyznania zostały uregulowane w dwóch różnych przepisach ustawy emerytalnej (art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej) określane są zbiorczo mianem „świadczeń wyjątkowych z zakresu ubezpieczeń społecznych”⁸¹ albo „świadczeń z ubezpieczenia społecznego przyznawanych w drodze wyjątku”⁸². O ile nie budzi wątpliwości ich szczególnie, wyjątkowy na tle „zasadniczych” świadczeń emerytalnych i rentowych charakter, o tyle można postawić pytanie, czy zarówno renta przewidziana w przepisie art. 82 ustawy emerytalnej, jak i renta z art. 83 ustawy emerytalnej stanowią świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Powyższa wątpliwość odnosi się przede wszystkim do renty przyznawanej przez Prezesa Rady Ministrów w wysokości i na zasadach innych niż określone w ustawie emerytalnej. Niezależnie od brzmienia przepisu art. 82 ustawy emerytalnej, zauważyć wypada, że renta ta ma na celu kompensowanie skutków szczególnych, nadzwyczajnych w wymiarze indywidualnym lub niepowtarzalnych (na szerszą krajową lub światową skalę) zdarzeń, które to zdarzenia nie są objęte ochroną w ramach ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia społecznego czy w ramach innych systemów zabezpieczenia społecznego. Zdarzenia te, wpływając negatywnie na zdolność do zarabkowania, pozostają w związku z ochroną ubezpieczeniową ryzyka niezdolności do pracy, niemniej jednak – ze względu na ich charakter – skutków tych zdarzeń nie można objąć ubezpieczeniem rentowym. Nie można ich bowiem sprowadzić do sprawdzalnego, konkretnego ryzyka socjalnego. Natomiast wzgląd na zasadę sprawiedliwości społecznej uzasadnia podjęcie przez państwo działań na rzecz ochrony takich wyjątkowych sytuacji. Należy zatem przyjąć, że renty „wyjątkowe”, do których prawo może przyznać Prezes Rady Ministrów, są świadczeniami prawa ubezpieczeń społecznych, niemniej nie stanowią świadczeń z ubezpieczenia społecznego, o ubezpieczeniowym charakterze. W przeciwnym razie, uzasadniony byłby pogląd, że „art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS – wbrew konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji – wprowadza nieuzasadnione zróżnicowanie podmiotów ubezpieczanych w systemie ubezpieczeń społecznych. W oparciu o art. 82 ust. 1 ustawy o emerytu-

⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2009 r., II SA/Wa 1746/08, LEX nr 558756.

⁸⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2000 r., II SA 815/00, LEX nr 55028.

⁸¹ P. Szustakiewicz, *op. cit.*, s. 61.

⁸² A. Kisielewicz, *Świadczenia...*, s. 10.

rach i rentach z FUS organ administracji państwowej może niejednako i całkowicie dowolnie traktować adresatów omawianej normy”⁸³. Tymczasem, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 października 2006 r.⁸⁴ uznał, że art. 82 ustawy emerytalnej jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ocena charakteru prawnego renty „wyjątkowej” przyznawanej przez Prezesa Rady Ministrów, a tym samym możliwości jej zakwalifikowania do grupy świadczeń występujących w systemie wymaga pogłębionej analizy teoretycznej i dyskusji. Stąd na tym etapie rozważań można jedynie stwierdzić, że stanowi ona świadczenie pozaubezpieczeniowe, o charakterze socjalnym⁸⁵, przyznawane w celu ochrony (kompensaty) skutków zdarzeń nadzwyczajnych, wykraczających poza przewidziane w prawie (krajowym i międzynarodowym) rodzaje socjalnego ryzyka.

Z kolei renta „wyjątkowa” przewidziana w przepisie art. 83 ustawy emerytalnej, do której prawo zostało ukształtowane pod wpływem przesłanki łagodzenia rygoryzmu imperatywnych norm prawa ubezpieczeń społecznych oraz w celu ochrony skutków niezdolności do pracy lub śmierci żywiciela rodziny, czyli zdarzeń o charakterze ubezpieczeniowym, należy do „wyjątkowych” świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

⁸³ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 października 2006 r., II SA/Wa 1525/05, niepubl.

⁸⁴ P 38/05, Z.U. 2006/9A/123, Dz. U. z 2006 r. Nr 193, poz. 1429.

⁸⁵ Por. inaczej: wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2008 r., I OSK 396/08, LEX nr 518217.