

## **Uchwała z dnia 17 kwietnia 2002 r.**

### **III ZP 22/01**

Przewodniczący SSN Beata Gudowska, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk (sprawozdawca), Maria Tyszel.

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, w sprawie z wniosku Grażyny P. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. o świadectwa rekompensacyjne, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2002 r. zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2001 r. [...]

„Czy termin 8 miesięcy wskazany w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrehabilitowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz.U. Nr 23, poz. 294 z 2000 r. tekst jednolity) do zgłoszenia żądania o zamieszczenie w spisie osób uprawnionych do rekompensat jest terminem zawitym (prekluzyjnym) wyłączającym możliwość skutecznego dochodzenia rekompensaty na drodze sądowej ?”

p o d j ą ł uchwałę:

**Żądanie zamieszczenia w spisie osób uprawnionych do rekompensat nie może być skutecznie zgłoszone po upływie ośmiomiesięcznego terminu określonego w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 6 marca 1997 r. o zrehabilitowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294).**

### **U z a s a d n i e n i e**

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu przedstawił na podstawie art. 390 § 1 KPC do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: czy termin 8 miesięcy wskazany w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 6 marca 1997

r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294) do zgłoszenia żądania o zamieszczenie w spisie osób uprawnionych do rekompensat jest terminem zawitym (prekluzyjnym) wyłączającym możliwość skutecznego dochodzenia rekompensaty w drodze sądowej.

Zagadnienie to zrodziło się na tle następującej sprawy. Wnioskodawczyni w okresie od 1 listopada 1990 r. do 30 września 1993 r. pobierała emeryturę, przy czym przy ustalaniu prawa do emerytury przyznano jej wzrost w wysokości 15% podstawy wymiaru z tytułu pracy w szczególnym charakterze. Później na jej wniosek wypłacono jej zamiast emerytury rentę rodzinną po mężu. W dniu 12 stycznia 2000 r. wystąpiła z żądaniem zamieszczenia jej w spisie osób uprawnionych do rekompensaty. Organ rentowy decyzją z dnia 10 lutego 2000 r. odmówił uwzględnienia żądania wobec jego zgłoszenia po upływie terminu określonego w art. 18 ust. 4 powołanej ustawy.

Odwołanie wnioskodawczyni od tej decyzji zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Świdnicy z dnia 6 lipca 2000 r. Sąd uznał, że przekroczenie z przyczyn zawinionych przez wnioskodawczynię terminu 8 miesięcy od wejścia w życie ustawy spowodowało, że utraciła ona prawo do nabycia świadectw rekompensacyjnych, które uległy w 1999 r. przekształceniu w rekompensatę pieniężną.

W apelacji od tego wyroku wnioskodawczyni zarzuciła, że pominięcie jej w spisie osób uprawnionych do rekompensaty było wynikiem błędu organu rentowego. Powołała się na komunikat Pełnomocnika Wojewody W. o tym, że reklamacje osób pominiętych w spisie z winy organu rentowego sporządzającego spis, winny być uwzględnione mimo upływu terminu z art. 18 ust. 4 ustawy, co jest zgodne ze stanowiskiem Ministra Skarbu przedstawionym w piśmie z dnia 27 czerwca 2000 r.

Rozpoznając apelację Sąd Apelacyjny uznał, że istnieją wątpliwości co do tego, czy po upływie terminu określonego w art. 18 ust. 4 wyłączona jest możliwość skutecznego dochodzenia rekompensaty na drodze sądowej. Przepis ten w pierwotnym brzmieniu zakreślał, liczony od dnia wejścia w życie ustawy termin 5 miesięcy do zgłoszenia żądania o umieszczenie w spisie osób, które nie otrzymały stosownego zawiadomienia, wydłużony następnie do 8 miesięcy na podstawie zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zrekompenso-

waniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz.U. Nr 107, poz. 691).

Wątpliwości powstały w związku z nowelizacją wprowadzoną ustawą z dnia 23 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz.U. Nr 72, poz. 801). Na mocy znowelizowanych przepisów zastąpiono prawo do świadectw rekompensacyjnych, będących skarbowymi papierami wartościowymi na okaziciela, wypłatą rekompensat pieniężnych. Wprowadzono także przepis art. 22, zgodnie z którym roszczenie o wypłatę rekompensaty przedawnia się z upływem 5 lat od dnia, w którym uprawniony lub jego spadkobierca mógł odebrać rekompensatę. Przy nowelizacji nie określono charakteru terminu z art. 18 ust. 4, co pozwala na uznanie go za termin instrukcyjny w postępowaniu reklamacyjnym, które nie kończy się z upływem tego terminu. Omawiany termin miał istotne znaczenie dla ustalenia uprawnień do świadectw rekompensacyjnych ze względu na ograniczenie emisji świadectw i postępowanie związane z ich dystrybucją. Po zmianie świadectw rekompensacyjnych na świadczenia pieniężne przesłanki te nie istnieją. Zasada równego traktowania uprawnionych wymaga ich ograniczenia jednym, takim samym terminem wynikającym obecnie z art. 22 ustawy. Ministerstwo Skarbu Państwa i banki realizujące wypłaty rekompensat przyjmują dopuszczalność uzupełnienia spisów uprawnionych z urzędu w razie stwierdzenia oczywistych błędów organów spisowych, co wynika z instrukcji postępowania reklamacyjnego BP PKO i pism Ministerstwa Skarbu z dnia 18 lipca 2000 r. i 19 czerwca 2000 r. Przeciw traktowaniu terminu z art. 18 ust. 4 jako terminu zawitego przemawia literalne brzmienie przepisu, który nie zawiera sformułowania, że w razie niezgłoszenia żądania w terminie roszczenie o rekompensatę wygasa. Ponadto ustawa przewiduje postępowanie reklamacyjne i kontrolę spisów z możliwością dokonania zmian w spisach. Z drugiej strony niezachowanie terminu do zgłoszenia wniosku o zamieszczenie w spisie osób uprawnionych do rekompensaty może stanowić o utracie możliwości dochodzenia uprawnień na drodze odwoławczej przewidzianej w art. 19, który to przepis określa 30-dniowy termin do złożenia odwołania w przypadku nieuwzględnienia żądania. Oznacza to, że wniesienie odwołania jest dopuszczalne wtedy, gdy sporządzający spis merytorycznie ocenił uprawnienia skarżącego.

Prokurator wniósł o udzielenie na zadane pytanie odpowiedzi przeczącej, to jest takiej, że termin określony w art. 18 ust. 4 powołanej w pytaniu ustawy nie jest

terminem zawitym, którego przekroczenie powoduje wygaśnięcie prawa do rekompensaty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent określa dwuetapową procedurę realizowania uprawnień osób wymienionych w art. 3 tej ustawy. W pierwszym etapie sporządza się z urzędu spisy osób uprawnionych (art. 17) z możliwością zgłoszenia żądania sprostowania (art. 18 ust. 3) lub żądania umieszczenia w spisie (art. 18 ust. 4) i prawem odwołania się do sądu (art. 19) oraz kontrolą spisów przez właściwe organy (art. 20). Drugim etapem jest wypłata rekompensat przez wyłoniony w wyniku przetargu bank, który przesyła każdemu uprawnionemu informację o możliwości i trybie odbioru rekompensaty (art. 23 ust. 2) na podstawie harmonogramu wypłat rekompensat ustalonego według kryterium wieku (art. 21 ust. 1). Tego ostatniego etapu dotyczy przepis art. 22, który stanowi, że roszczenie o wypłatę rekompensaty przedawnia się z upływem pięciu lat, przy czym bieg przedawnienia rozpoczyna się od pierwszego dnia, w którym uprawniony lub jego spadkobierca mógł odebrać rekompensatę. Przepis art. 22 reguluje przedawnienie roszczeń o wypłatę rekompensat kierowanych przeciwko bankowi, jeżeli nie dokona on wypłaty w terminie określonym w przekazanej uprawnionemu informacji. Ten termin przedawnienia nie ma zastosowania w drodze analogii do roszczeń o zamieszczenie w spisie osób uprawnionych. Osoby, które nie figurują w spisie, nie mają bowiem roszczenia do banku o wypłatę rekompensaty. Analogia nie jest dopuszczalna także z tej przyczyny, że w stosunku do takich osób nie ma możliwości określenia daty początkowej biegu pięcioletniego terminu przedawnienia, która może być ustalona dopiero po stwierdzeniu uprawnień do rekompensaty.

Zgodnie z procedurą określoną w art. 18 ust. 1 i 2 pracownikom pozostającym w zatrudnieniu w dacie sporządzania spisów w jednostkach, w których nabyli prawo do rekompensaty, spisy są udostępniane w zakładzie pracy. Pozostałym osobom, w tym emerytom i rencistom, organ sporządzający spis doręcza zawiadomienia o umieszczeniu w spisie. Przepis art. 18 ust. 3 daje możliwość żądania sprostowania danych lub wysokości rekompensaty w terminie 14 dni od doręczenia zawiadomienia, lub zakończenia procedury udostępniania list w zakładzie pracy, przy czym ak-

tualnie zatrudnieni pracownicy mają prawo zażądania w tym terminie zamieszczenia ich w spisie.

Przepis art. 18 ust. 4 dotyczy osób, którym nie doręczono zawiadomienia to jest osób, które zdaniem organów sporządzających spisy, nie spełniały warunków uzasadniających zamieszczenie ich w spisie, osób, co do których organy te nie miały informacji o ich uprawnieniach oraz osób, które na skutek przeoczenia zostały w spisie pominięte. Przepis ten stanowi, że w przypadku niedoręczenia zawiadomienia uprawniony może w terminie 8 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wnieść do organu sporządzającego spis żądanie zamieszczenia uprawnionego w spisie.

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego wzbudziło pozostawienie tego przepisu w brzmieniu dotychczasowym w sytuacji, gdy wypłata rekompensat pieniężnych nie wymaga ścisłego określenia w krótkim terminie kwot rekompensat, jak wymagała tego emisja świadectw rekompensacyjnych. Rozumowanie to jest o tyle niesłuszne, że środki przeznaczone na rekompensaty w latach 2000-2004 określane są w każdym roku w ustawie budżetowej (art. 10 i 11) zatem musi być znana z góry wysokość kwot potrzebnych na ten cel, podobnie jak w przypadku emisji świadectw. Ponadto w dacie nowelizacji ustawy – w dniu 23 lipca 1999 r. – termin do zgłoszenia żądania był już dawno zamknięty. Wartość rekompensat należnych osobom zamieszczonym w spisach jak i wartość rekompensat będących przedmiotem toczących się postępowań znane była z informacji, które na podstawie art. 20 ust. 3 miały obowiązek dostarczać organy sporządzające spisy. Nie było zamiarem ustawodawcy ponowne otwarcia tego terminu i dlatego przepis art. 18 ust. 4 pozostał niezmieniony.

Druga wątpliwość dotyczy charakteru terminu określonego w tym przepisie. Jako termin dochodzenia roszczeń jest to termin prawa materialnego. Zawarte w przepisie sformułowanie, że uprawniony może w terminie 8 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zgłosić żądanie umieszczenia w spisie, oznacza, że po upływie 8 miesięcy nie można skutecznie zgłosić takiego żądania. Gdyby istniała możliwość zgłoszenia żądania w każdym czasie, określenie terminu byłoby niepotrzebne. Terminu zakreślonego przepisami do dochodzenia roszczeń nie traktuje się jako terminu instrukcyjnego. Za terminy instrukcyjne uważane są tylko terminy przewidziane do rozpoznawania roszczeń. Przykładem jest przewidziany w art. 18 ust. 5 termin 30 dni do rozpoznania żądania sprostowania spisu lub zamieszczenia w spisie. Uchybienie temu terminowi nie wpływa na skuteczność zawiadomienia o uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia żądania. Natomiast uchybienie terminowi przewidzianemu do

zgłoszenia żądania zamieszczenia w spisie powoduje, że żądanie takie nie może być uwzględnione niezależnie od jego zasadności lub bezzasadności, podobnie jak w przypadku upływu terminu przedawnienia roszczeń (jeżeli został zgłoszony taki zarzut) lub w przypadku wygaśnięcia prawa.

Termin określony w art. 18 ust. 4 nie jest terminem przedawnienia, gdyż w przeciwieństwie do treści art. 22 nie zostało użyte takie określenie. Przepis nie zawiera także sformułowania, że skutkiem uchybienia terminowi jest wygaśnięcie prawa lub roszczenia. Prawo lub roszczenie wygasa w przypadku niezgłoszenia żądania w przewidzianym terminie, liczonym od określonego zdarzenia, w związku z którym prawo lub roszczenie powstało. Termin określony w art. 18 ust. 4 liczony jest od dnia wejścia w życie ustawy. Ustawa o rekompensatach przyznaje nowe uprawnienie, które dotychczas nie istniało i określa termin do realizacji tego prawa poczynając od jej wejścia w życie. Po upływie tego terminu prawo nie może być realizowane.

Przepisy regulujące świadczenia ze środków publicznych, do których należą przepisy ustawy o rekompensatach, mają charakter bezwzględnie obowiązujący. W obrocie cywilnym zobowiązany może dobrowolnie spełnić świadczenie, do którego prawo wygasło, jeżeli uzna to za słuszne, natomiast przy przyznawaniu świadczeń ze środków publicznych uznaniowość może wystąpić tylko w ściśle określonych przepisami przypadkach. Ustawa o rekompensatach w art. 20 ust. 2 dopuszcza dokonywanie sprostowania błędów i omyłek z urzędu w spisach przekazanych ministrom i wojewodom. Jeżeli ze zgłoszonego po upływie terminu żądania zamieszczenia w spisie wynikałoby, że pominięcie osoby zgłaszającej żądanie nastąpiło na skutek oczywistej omyłki, mogłoby zostać dokonane stosowne sprostowanie. Powołane w uzasadnieniu zagadnienia prawnego pisma Ministra Skarbu dotyczą sytuacji, w których żądanie traktuje się jako wskazówkę do działania z urzędu, zmierzającego do naprawienia oczywistych błędów. Natomiast spóźnione żądanie nie uruchamia trybu postępowania, w którym ustala się okoliczności, czy osoba pominięta spełnia warunki do zamieszczenia jej w spisie. W przypadku wniesienia w trybie art. 19 odwołania od decyzji odmawiającej zamieszczenia w spisie z powodu uchybienia terminu, sąd ustala te okoliczności tylko wówczas, gdy okaże się, że 8-miesięczny termin został zachowany. Ten ostatni przepis wyłącza drogę sądową w trybie wytoczenia powództwa. W drodze sądowej dopuszczalne jest jedynie rozpoznawanie odwołań od zawiadomień lub decyzji odmawiających uwzględnienia żądania. Aby uruchomić postępowanie

sądowe zainteresowany musi zgłosić żądanie do odpowiedniego organu, a odwołanie przysługuje na odmowę uwzględnienia żądania lub na bezczynność tego organu.

Kwestia charakteru terminu określonego w art. 18 ust. 4 była przedmiotem orzeczenia Sądu Najwyższego. W niepublikowanym dotychczas wyroku z dnia 24 września 2001 r., II UKN 554/00, Sąd Najwyższy stwierdził, że termin do zgłoszenia żądania o umieszczenie w spisie osób uprawnionych do rekompensaty jest terminem zawitym prawa materialnego, który nie podlega przywróceniu. Możliwość przywrócenia terminu do dokonania czynności, która nie jest czynnością procesową, musi wynikać z wyraźnego przepisu, a przepis art. 18 ust. 4 takiego uregulowania nie zawiera. W konsekwencji należy uznać, że termin określony w tym przepisie jest nieprzekraczalny i po jego upływie nie można skutecznie żądać zamieszczenia w spisie osób uprawnionych do rekompensaty.

Rozważając te wszystkie okoliczności Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi sformułowanej w sentencji uchwały.

=====