

Kulancja ubezpieczeniowa a świadczenia przyznawane w szczególnym trybie w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Michał MARSZELEWSKI¹
Uniwersytet Gdański

Złożono: 24 września 2017; Zaakceptowano do druku: 25 listopada 2017; Opublikowano: 12 kwietnia 2018

Streszczenie. Artykuł zawiera analizę porównawczą dwóch instytucji zaliczanych do szeroko rozumianego prawa ubezpieczeniowego, tj. świadczeń przyznawanych w szczególnym trybie zgodnie z ustawą o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz kulancji ubezpieczeniowej. Zaprezentowane zostały definicje oraz elementy konstrukcyjne. Wyczerpująco omówiono przesłanki przyznania i charakter przedmiotowych świadczeń oraz wskazano krąg podmiotów uprawnionych do ich otrzymania. Ostatnią część pracy stanowią rozważania z zakresu prawa podatkowego zorientowane na omawiane zagadnienia. W artykule uwzględniono bogate orzecznictwo sądowe. W rezultacie dokonanej analizy potwierdzono – postawioną na początku pracy – hipotezę o podobieństwach zachodzących pomiędzy porównywanymi instytucjami.

Słowa kluczowe: kulancja ubezpieczeniowa, emerytury i renty szczególne, ubezpieczenia gospodarcze, prawo ubezpieczeń społecznych.

Kody JEL: G22, K15, K39, H55.

1. Wprowadzenie

Celem pracy jest analiza porównawcza występującej na gruncie ubezpieczeń gospodarczych kulancji ubezpieczeniowej² oraz świadczeń przyznawanych na mocy art. 82 i 83 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: u.e.r.)³. Obie instytucje – mając charakter nadzwyczajny – stanowią odstępstwo od obowiązku spełnienia świadczenia przez ubez-

¹ Kontakt z autorem: Michał Marszelewski, Uniwersytet Gdański, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Cywilnego, ul. Jana Bażyńskiego 6, 80-309 Gdańsk, Polska, e-mail: marszelewski@gmail.com

² Często zwanej także świadczeniem *ex gratia* [Kowalewski 2006].

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 z późn. zm.

pieczyciela wynikającego z zawartej umowy⁴ bądź obowiązku wypłaty emerytury lub renty ze środków gromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w razie spełnienia przewidzianych prawem wymagań⁵. Pomimo że *prima facie* nie wydają się one mieć wiele wspólnego ze sobą, gdyż na gruncie ubezpieczeń społecznych mamy do czynienia ze stosunkiem publicznoprawnym, a w przypadku ubezpieczeń gospodarczych ze stosunkiem prywatnoprawnym [Kowalewski 2006], to jednak nie tylko mieszczą się w obrębie prawa ubezpieczeniowego *sensu largo*, ale zdają się również wykazywać pewne – warte wzajemnego zestawienia i przeanalizowania – podobieństwa [Kowalewski, Serwach 2008; Sury 2011].

Dotychczasowe rozważania na gruncie poruszanej problematyki ograniczały się najczęściej do generalnych twierdzeń o podobieństwie między obiema instytucjami i nie zawierały szerszych uwag w tym zakresie. Jednocześnie porównanie to cechuje doniosłość przede wszystkim z punktu widzenia kulancji ubezpieczeniowej, gdyż w tym przypadku – co będzie rozwinięte w dalszej części – szereg kwestii nie jest definitywnie rozstrzygniętych. Odwołanie się do praktyki przyznawania szczególnych emerytur i rent może stanowić zatem uzupełnienie dotychczasowych rozważań. Z drugiej strony kulancja wydaje się ciekawym narzędziem służącym charakteryzowaniu świadczeń przyznawanych w szczególnym trybie.

Przedmiotowa analiza uwzględni dorobek doktryny przedmiotu, jak również zawiera bogaty wybór orzecznictwa sądowego stanowiącego przykład wykładni prawa w procesie jego stosowania. Ponadto zwrócono uwagę na interpretację przepisów prawa podatkowego przez właściwe organy.

2. Pojęcie i konstrukcja świadczenia kulancyjnego oraz emerytur i rent przyznawanych w szczególnym trybie

Kulancja ubezpieczeniowa – pomimo występowania w obrocie – nie posiada własnej regulacji normatywnej, co przekłada się na znaczny stopień swobody w zakresie jej definiowania [Krajewski 2016]. Przedmiotowa instytucja polega na częściowym lub pełnym [Orlicki 1998] spełnieniu świadczenia przez zakład ubezpieczeń, do którego wypłaty dochodzi na zasadzie uznaniowości i całkowitej dobrowolności (z „łaski”), gdyż podmiot ten nie jest zobowiązany do wskazanego działania ani na podstawie umowy ubezpieczenia, ani na gruncie normy prawnej [Kowalewski 2006]. Spełniając świadczenie kulancyjne, zakład ubezpieczeń zaprzecza istnieniu swego zobowiąza-

⁴ Jeden z zakładów ubezpieczeń wskazał, iż w 2015 r. wysokość wypłat kulancyjnych stanowiła jedynie 0,0057% całkowitej kwoty odszkodowań i świadczeń [Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie 2017].

⁵ Także inne ustawy z dziedziny ubezpieczeń społecznych statuują świadczenia o podobnym – zwłaszcza do art. 83 u.e.r. – charakterze. Jest to np. art. 8 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2018 r.) o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 708 z późn. zm.) czy art. 55 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 277 z późn. zm.).

nia z ważnie zawartej umowy ubezpieczenia [Orlicki 1998]. Z kulancją mamy do czynienia również w przypadku sporności (kwestionowania) obowiązku wypłaty świadczenia przez ubezpieczyciela [Orlicki 1998]. Wreszcie jako szczególną postać analizowanej instytucji wyróżniono sytuacje, w których zakład ubezpieczeń spełnia świadczenie, nie uwzględniając przy wyliczeniu redukcji dopuszczalnej na mocy zawartych w umowie postanowień [Orlicki 1998]. Z inicjatywą przyznania kulancji – bez przeszkód – może wystąpić sam zakład ubezpieczeń (np. w razie stwierdzenia braku swojej odpowiedzialności za wypadek, którego dotyczyło zawiadomienie), co każe przyjąć, iż nie jest to świadczenie zależne wyłącznie od złożenia wniosku.

Prezentowana instytucja została wewnętrznie podzielona według kryterium motywacji, jaką kieruje się ubezpieczyciel wypłacający przedmiotowe świadczenie. I tak wyróżniono kulancję dyspensyjną oraz marketingową [Kowalewski 2006]. Pierwszy przypadek dotyczy sytuacji, gdzie pomimo naruszenia – przez ubezpieczającego – pewnych warunków ubezpieczenia skutkujących utratą prawa do świadczenia (np. w przypadku rażącego niedbalstwa nie spełnia on obowiązku pieczy nad ubezpieczonym mieniem), zakład ubezpieczeń wyjątkowo, kierując się zasadami współzycia społecznego, nie bierze tego pod uwagę i w całości lub części wypłaca świadczenie. Kulancja marketingowa z kolei polega na tym, że względy marketingowe czy rynkowe, którymi kieruje się zakład ubezpieczeń przemawiają za tym, aby – pomimo braku ochrony ubezpieczeniowej w konkretnym przypadku – wypłacił on określone świadczenie przedsiębiorcy, reklamując przy okazji swoją solidność bądź nie chcąc utracić intratnego klienta [Kowalewski 2006; Fuchs 2009].

Dalsze rozważania prowadzone będą w obrębie kulancji dyspensyjnej, gdyż zdecydowanie częściej dotyczy ona umów konsumenckich, nie budzi istotniejszych zastrzeżeń z punktu widzenia legalności, co ma miejsce przy odmianie marketingowej⁶, a przede wszystkim pozwala wyróżnić wspólną płaszczyznę z przypadkami objętymi regulacją poświęconą zabezpieczeniu społecznemu.

Mając na względzie dotychczasowe uwagi oraz kontekst porównania z emeryturami i rentami szczególnymi, należy przyjąć, iż kulancja jest – mieszczącym się w zakresie udzielonej ochrony ubezpieczeniowej⁷ – świadczeniem ubezpieczyciela podyktowanym względami słusznościowymi, do którego spełnienia nie jest on zobowiązany lub – na skutek trudności w przedmiocie ustalenia swojej odpowiedzialności⁸ (również z powodu wątpliwości dotyczących zakresu udzielonej ochrony) – nie może wykluczyć obowiązku świadczenia na rzecz ubezpieczonego.

⁶ W piśmiennictwie wskazuje się wprost, że kulancja pozaumowna stanowi nadużycie [Kowalewski, Serwach 2008]. Jest to przykład quasi-kulancji, czyli patologicznej odmiany świadczenia kulancyjnego [Serwach, Kowalewski 2008].

⁷ Podobnie Fuchs [2009], który wskazuje nadto, że już sam fakt spełnienia świadczenia w granicach udzielonej ochrony ubezpieczeniowej może wyczerpywać znamiona słuszności takiego postępowania. W piśmiennictwie dopuszczono pewne odstępstwa od wymogu powiązania kulancji z zakresem udzielonej ochrony ubezpieczeniowej przy jednoczesnym zachowaniu kryterium słusznościowego [Orlicki 1998, s. 30-31]. Takie szerokie pojmowanie kulancji cechuje daleko posunięta kazuistyka, co utrudnia formułowanie ogólnych wniosków, zwłaszcza w kontekście zestawiania kulancji z innymi instytucjami.

⁸ Wskazana sytuacja – jako jedna z postaci kulancji – jest często podnoszona przez zakłady ubezpieczeń zwracające się z wnioskami o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej.

Próbując zakwalifikować kulancję w obrębie obowiązujących uwarunkowań normatywnych⁹, trzeba odwołać się do art. 410 kodeksu cywilnego (k.c.)¹⁰. Przytoczony przepis reguluje problematykę świadczenia nienależnego będącego szczególnym przypadkiem bezpodstawnego wzbogacenia. I tak na mocy art. 410 § 2 k.c. świadczenie jest nienależne, jeżeli m.in. zostało spełnione przez podmiot, który nie był w ogóle zobowiązany (co odpowiada kulancji). Pomimo cechy nienależności ustawodawca wyłącza jednak konieczność jego zwrotu, m.in. jeżeli spełniający świadczenie wiedział, że nie był do tego zobowiązany (art. 411 pkt 1 k.c.), albo gdy spełnienie świadczenia czyni zadość zasadom współżycia społecznego (art. 411 pkt 2 k.c.). Z powodu ewentualności kwalifikowania wyłączenia zwrotu kulancji w obrębie tych dwóch przepisów trzeba poczynić zastrzeżenie, zgodnie z którym o ile w każdym przypadku braku odpowiedzialności ubezpieczyciela można konstruować analogię do art. 411 pkt 1 k.c., o tyle w razie gdy nie jest on pewny w przedmiotowym względzie, a dokonuje wypłaty świadczenia, kierując się względami moralnymi, bliższe wydaje się odwołanie do art. 411 pkt 2 k.c. Pierwsza z przytoczonych norm, pomijając aspekt słusznościowy, dozwala na wyłączenie zwrotu świadczenia odpowiadającego zarówno kwestionowanej kulancji marketingowej (zawsze), jak i kulancji dyspensyjnej (pomijając wskazany przypadek). Bardziej przekonujący – dzięki klauzuli zasad współżycia społecznego – zdaje się jednak art. 411 pkt 2 k.c., który – wyłączając marketingową odmianę przedmiotowego świadczenia – bliski jest celowi kulancji dyspensyjnej¹¹. Zaproponowane ujęcie wzmacnia fakt odwołania się do rozstrzygającego, zdaniem autora, kryterium słusznościowego (moralnego) leżącego u podstaw takiego świadczenia i tworzącego jednocześnie przyczynę jego przyznania, a nie wyłącznie do – nic jeszcze nieprzesądzającej w kwestii kulancji – wiedzy ubezpieczyciela o braku swojej odpowiedzialności.

Pewne zastrzeżenie w odniesieniu do powyższego wyводу dotyczy stanów faktycznych, w których ubezpieczyciel nie jest pewien swojej odpowiedzialności za określone zdarzenie losowe i wyłącznie z tego powodu spełnia świadczenie. W zasygnalizowanej sytuacji nie musi być uzasadnione poszukiwanie odniesienia do innych norm, skoro – teoretycznie – wypłata kulancji może odpowiadać obowiązкови ubezpieczyciela wynikającemu z zawartej umowy. Inna jest również motywacja ubezpieczyciela, gdyż działa on nie ze względów słusznościowych, a czysto pragmatycznych (np. chce uniknąć kosztów ewentualnego procesu).

Pozbawione wątpliwości ujęcie poruszonych kwestii jest niemożliwe w kontekście istniejących uwarunkowań, a ponadto musiałoby pogodzić daleko idące odmienności (niekiedy nawet skrajne) implikowane różnymi postaciami kulancji. Mimo wszystko okoliczność braku pewności ubezpieczyciela w przedmiocie obowiązku świadczenia jest immanentnie związana z omawianą instytucją.

⁹ Por. np. [Krajewski 2016, s. 84]. W kontekście analizy kulancji jako świadczenia należnego [Sury 2011, s. 57 i nast.].

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.

¹¹ Podobnie [Kowalewski, Serwach 2008; Fuchs 2009]. Por. [Krajewski 2016, s. 84; Sury 2011, s. 53-54].

Emeryturom i rentom przyznawanym w szczególnym trybie – z uwagi na to, że są opisane w akcie normatywnym – nie towarzyszą podobne wątpliwości. I tak na mocy art. 82 ust. 1 u.e.r. – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – Prezes Rady Ministrów (dalej: prezes RM) może przyznać emeryturę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Natomiast zgodnie z art. 83 ust. 1 u.e.r. ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy nie spełniają przewidzianych w u.e.r. warunków wymaganych 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 Ubezpieczeń Społecznych (dalej: prezes ZUS) może, w drodze wyjątku, przyznać świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie.

W przypadku emerytur i rent z art. 82 u.e.r. już *prima facie* daje się zauważyć znacznie większy zakres swobody przysługujący prezesowi RM, niż ma to miejsce w przypadku kompetencji prezesa ZUS. Brak jest bowiem – poza klauzulą generalną „szczególnie uzasadnionych przypadków” – jakichkolwiek kryteriów zawężających uprawnienia podmiotu przyznającego¹². Na gruncie orzecznictwa stwierdzono, że użyta klauzula jest pojęciem niedookreślonym, a jej konkretyzacja należy do strefy wyłącznego uznania prezesa RM, który decyduje, jakie okoliczności uprawniające do nabycia świadczenia specjalnego należy uznać za szczególne¹³. Ma on obowiązek dokonać wypełnienia hipotezy normy prawnej konkretną treścią¹⁴ w każdym indywidualnie badanym i ocenianym przypadku¹⁵. Szeroko zakreślona kompetencja – zawartego w art. 82 ust. 1 u.e.r. – upoważnienia i związana z nią swoboda oceny zostały dostrzeżone również w piśmiennictwie [Jończyk 2006, s. 149]. Wskazano chociażby, iż norma ta nie statuuje żadnych przesłanek warunkujących przyznanie świadczenia [Kwapisz 2013], a prezes RM może kreować uprawnienia w analizowanym zakresie na zasadzie wręcz dowolnego uznania [Zieliński 2001]. Nie ma przeciwwskazań, aby podmiot ten działał z własnej inicjatywy, tj. z urzędu [Piankowski 2009], bez konieczności złożenia wniosku przez osobę zainteresowaną. W efekcie mamy do czynienia z – niepodlegającą zaskarżeniu – prerogatywą prezesa RM [Bartnicki 2009; Jędrasik-Jankowska 2017].

Konstrukcję emerytur i rent przyznawanych w drodze wyjątku oparto na czterech wymienionych w art. 83 ust. 1 u.e.r. przesłankach (w tym jednej o charakterze podmiotowym), które podlegając osobnej ocenie poprzez odniesienie hipotezy normy prawnej do okoliczności faktycznych¹⁶, muszą zostać spełnione kumulatywnie przez

¹² Poprzez brak kryteriów należy rozumieć przede wszystkim brak konieczności spełnienia przesłanek warunkujących przyznanie emerytury lub renty na gruncie u.e.r., jak również brak związania tą regulacją w zakresie wysokości przyznanego świadczenia. W piśmiennictwie wprost podkreśla się uprawnienie do przyznania świadczenia wyższego niż to, które ewentualnie przysługiwałoby na podstawie wyliczeń przewidzianych w przepisach emerytalno-rentowych [Bartnicki 2009].

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2011 r. (II SA/Wa 1717/10, Legalis).

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 9 marca 2006 r. (I OSK 1267/05, Legalis).

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r. (II SA/Wa 1147/09, Legalis).

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r. (I OSK 1378/07, Legalis).

ewentualnego beneficjenta¹⁷. Są to wymogi formalne nieprzewidziane w art. 82 omawianego aktu [Bartnicki 2009], chociaż jeden z nich – analogicznie – wprowadza niedookreślone kryterium (klauzulę generalną) „szczególnych okoliczności”, będące najistotniejszą merytoryczną przesłanką decydującą o zaktualizowaniu się możliwości przyznania emerytury lub renty w drodze wyjątku¹⁸.

Żadne z analizowanych świadczeń nie ma charakteru roszczeniowego¹⁹, choć są one przyznawane w drodze decyzji administracyjnej [Szustakiewicz 2007]. W przypadku emerytury lub renty z art. 82 u.e.r. w konsekwencji wcześniejszych uwag zakres uznania administracyjnego jest szeroki i zależy od wyłącznego uznania prezesa RM²⁰. Natomiast w odniesieniu do prezesa ZUS zakres ten został określony w sposób węższy, a jego granicę stanowią – wymienione w art. 83 ust. 1 u.e.r. – przesłanki warunkujące przyznanie świadczenia w drodze wyjątku²¹. Decyzje podejmowane przez prezesa ZUS na mocy powyższej normy są decyzjami konstytutywnymi (tworzą nowe prawo) w odróżnieniu od – mających charakter deklaratoryjny – decyzji organu rentowego [Kwapisz 2013].

Ze względu na powyższe kontrola sądowa nad przyznawaniem szczególnych emerytur i rent sprowadza się w zasadzie do ustalenia, czy wydanie decyzji nastąpiło w rezultacie prawidłowo przeprowadzonego postępowania, z zachowaniem przepisów procedury administracyjnej [Kwapisz 2013]. Nie mamy więc do czynienia z jej oceną z punktu widzenia celowości i słuszności, a jedynie pod kątem zgodności z prawem²².

Wśród świadczeń przyznawanych na mocy art. 83 u.e.r. znajdują się: emerytura, renta z tytułu niezdolności do pracy, renta szkoleniowa oraz renta rodzinna wraz z dodatkami. Stanowią one pochodną świadczeń przewidzianych w u.e.r., nie zaś osobny typ mogący być przyznany poza nimi [Babińska-Górecka 2016]. Analogicznie, pomimo oparcia konstrukcji emerytury lub renty specjalnej na jednej, generalnej przesłance świadczenie to kwalifikuje się jako emeryturę lub rentę w rozumieniu powyższego aktu. Odmienność dotyczy wyłącznie specjalnego trybu ich nabycia. Fakt przyznania jednego ze świadczeń z art. 82 lub 83 u.e.r. powoduje, że beneficjent staje się emerytem bądź rencistą w rozumieniu tej ustawy i niejako wchodzi do systemu ubezpieczeń społecznych [Jędrasik-Jankowska 2017].

Podobieństwo pomiędzy kulancją a emeryturą lub rentą z art. 83 u.e.r. można zaobserwować na gruncie występujących ograniczeń kwotowych. Otóż w pierwszym przypadku wskazuje się, że świadczenie zakładu ubezpieczeń nie powinno przekraczać tego, które byłoby wypłacane na podstawie umowy ubezpieczenia i ogólnych

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 9 października 2008 r. (I OSK 378/08, Legalis).

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 r. (I OSK 130/10, Legalis).

¹⁹ Szerzej [Kwapisz 2013; Prasolek 2013]. W kontekście świadczeń z art. 82 ust. 1 u.e.r. również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 marca 2007 r. (II Sa/Wa 98/07, Legalis).

²⁰ Przywoływany już wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2011 r. oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2007 r. (II SA/Wa 84/07, Legalis).

²¹ Postanowienie SO w Tarnowie z dnia 23 czerwca 2015 r. (IV U 554/15, http://orzeczenia.tarnow.so.gov.pl/content/SN/152020000002021_IV_U_000554_2015_Uz_2015-06-23_001).

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2016 r. (II SA/Wa 1642/15).

warunków danego ubezpieczenia [Orlicki 1998]. Z kolei w odniesieniu do emerytury lub renty pozostającej w kompetencji prezesa ZUS art. 83 ust. 1 u.e.r. *expressis verbis* stanowi, iż przyznane świadczenie nie może przekraczać odpowiednich świadczeń wynikających z ustawy.

Wspólną cechą wszystkich omawianych świadczeń jest niezaskarżalność decyzji odmawiających ich przyznania. Pomimo istotnych różnic wynikających z administracyjnego trybu postępowania w przypadku szczególnych rent i emerytur, a zwłaszcza dopuszczalności badania zgodności z prawem decyzji wydanych przez prezesa RM czy prezesa ZUS i nieistnienia analogicznego odpowiednika w przypadku kulancji, brak jest mechanizmów kontrolnych zapewniających jednolitą i sprawiedliwą praktykę przyznawania tych świadczeń. W przedmiotowym aspekcie trudno rozpatrywać bowiem kontrolę sprawowaną przez Sejm wobec prezesa RM. Z kolei na gruncie kulancji – teoretycznie – organ nadzoru mógłby próbować wykazać, iż dany podmiot wykracza poza sferę dopuszczalnej prawem działalności, czyli działalności ubezpieczeniowej i działalności bezpośrednio z nią związanej²³. Dotyczy to jednak jednostkowej kwalifikacji danego świadczenia jako nadużycia na gruncie kulancji, nie zaś powszechnego mechanizmu zapewniającego każdorazową ocenę w oparciu o kryteria zasadności i jednolitości.

A zatem pomimo oczywistych różnic dają się zaobserwować pewne podobieństwa konstrukcyjne zachodzące pomiędzy kulancją a emeryturą lub rentą przyznaną w trybie szczególnym. Każde z tych świadczeń stanowi wyjątek w swojej dziedzinie, ma charakter uznaniowy, a zainteresowane podmioty nie mogą wystąpić z roszczeniem o ich przyznanie.

3. Przesłanki przyznania świadczenia kulancyjnego oraz świadczeń z ustawy o emeryturach i rentach

Z dotychczasowych rozważań poświęconych kulancji wynika, iż jest to świadczenie, u podstaw którego znajduje się szeroko pojmowany motyw słusznościowy. Mnogość potencjalnych stanów faktycznych wypełniających przedmiotowe kryterium, jak również dopuszczalny zakres swobody decyzyjnej ubezpieczyciela stanowią utrudnienie przy konstruowaniu tożsamy dla każdego przypadku przesłanek jej przyznania. Stąd też rozważania warto ograniczyć do generalnego stwierdzenia o konieczności zajścia zdarzenia, które wraz z całokształtem okoliczności związanych z osobą poszkodowaną każe przyjąć, iż mamy do czynienia z sytuacją szczególną, istotnie różną od wielu – *prima facie* – podobnych zdarzeń losowych.

Doprecyzowanie klauzuli generalnej „szczególnie uzasadnionych przypadków” z art. 82 u.e.r. jako przesłanki przyznania świadczenia specjalnego jest prostsze ze względu na bogate orzecznictwo, jak również dostępniejszą obserwację praktyki²⁴. Rozpoznając liczne skargi na decyzje prezesa RM, sądy administracyjne

²³ Szerzej art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. poz. 1844 z późn. zm.).

²⁴ Informacje o tym, komu i z jakiego powodu przyznano przedmiotowe świadczenie, niekiedy za-

wprost podkreślają nadzwyczajny charakter omawianego świadczenia, przejawiający się możliwością przyznania go tylko osobie, która różni się od innych osób w sensie pozytywnym²⁵ (jest postacią wybitną²⁶). Ze wskazaną różnicą mamy do czynienia w przypadku jednostek odznaczających się szczególnymi (niepowtarzalnymi²⁷) zasługami dla życia społecznego (w aspekcie rozwoju kraju²⁸, nie zaś małej społeczności lokalnej²⁹) do tego stopnia, iż odstępstwo od ogólnie przyjętych zasad przyznawania świadczeń rentowych i emerytalnych jest w pełni uzasadnione³⁰. Przedmiotowe zasługi powinny być każdorazowo badane i oceniane indywidualnie, a zaliczyć można do nich – przykładowo – wybitne, niebudzące wątpliwości osiągnięcia w dziedzinie literatury, sztuki, sportu³¹, tudzież na gruncie zawodowym, społecznym³² bądź politycznym³³. Zasługi będące podstawą przyznania świadczenia z art. 82 ust. 1 powinny dotyczyć jedynie osoby wnioskodawcy. Decydujące znaczenie mają okoliczności związane właśnie z życiem takiej osoby, a nie zaś – nawet niewątpliwie chwalebna – działalność jej antenatów³⁴. Bardziej aktualny³⁵ zdaje się być jednak pogląd odmienny, zgodnie z którym szczególnie uzasadniony przypadek może dotyczyć również osoby zmarłej³⁶.

Zakresem omawianej klauzuli objęto ponadto nadzwyczajne (szczególne) zdarzenia losowe, wyjątkowo tworzące samodzielną przesłankę jej zastosowania³⁷. Okoliczność, iż rodzina osoby wnioskującej o przedmiotowe świadczenie posiada określone, choć niewystarczające środki utrzymania³⁸, *per se* nie wykracza poza zakres tejsze przesłanki. Przyznanie świadczenia na specjalnych warunkach nie jest wreszcie uzależnione od spełnienia określonych wymogów formalnych dotyczących wieku czy stanu zdrowia³⁹.

Co do zasady, sytuacja bytowa – nawet ekstremalnie trudna – niepowiązana ze szczególnymi właściwościami osoby ubiegającej się o emeryturę lub rentę z art. 82 u.e.r. nie może być podstawą przyznania świadczenia specjalnego⁴⁰. Zastępowałyby ono

mieszczane są nawet w materiałach prasowych.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 13 marca 2009 r. (I OSK 1343/08, Legalis).

²⁶ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2007 r. (I OSK 1869/06, Legalis).

²⁷ Wyrok TK z dnia 17 października 2006 r. (P 38/05, Legalis).

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r. (VIII SA/Wa 327/16, Legalis).

²⁹ Wyrok NSA z dnia 21 października 2015 r. (I OSK 869/15).

³⁰ Wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r. (I OSK 1839/07, Legalis).

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2005 r. (II SA/Wa 144/05, Legalis).

³² Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2007 r. (I OSK 894/06, Legalis).

³³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r. (II SA/Wa 1630/15, Legalis).

³⁴ Przywoływany już wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r.

³⁵ Zob. art. 11 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych w latach 1956–1989 (Dz. U. Nr 91, poz. 741 z późn. zm).

³⁶ Przywoływany już wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 30 września 2008 r. (I OSK 355/08, Legalis).

³⁸ Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2007 r. (I OSK 1832/06, Legalis).

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2008 r. (II SA/Wa 516/08, Legalis).

⁴⁰ Dotyczy to również sytuacji, w których trudna sytuacja bytowa jest następstwem długotrwałego bezrobocia wynikającego z przemian ustrojowych – wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2010 r. (II SA/Wa 1431/09, Legalis).

wówczas odpowiednie świadczenia w ramach opieki społecznej, co nie odpowiada zamiarowi ustawodawcy⁴¹. Dopiero powiązanie trudnej sytuacji materialnej z faktem, iż znajduje się w niej osoba o szczególnych zasługach czy osiągnięciach, może uzasadniać przyznanie analizowanego świadczenia⁴². Powyższe można odnieść przykładowo do wielodzietności niebędącej *per se* osiągnięciem o charakterze wyjątkowym, nawet w razie zbiegu z ciężką sytuacją bytową⁴³. Podobnie fakt złego stanu zdrowia nie stanowi dostatecznej przesłanki w analizowanym przypadku, gdyż mielibyśmy do czynienia z oparciem specjalnego świadczenia na zasadzie powszechności⁴⁴.

Przyznanie emerytury lub renty na mocy art. 83 u.e.r. jest zależne od czterech zawartych w tej normie przesłanek. Z uwagi na fakt, iż jedna z nich ma charakter podmiotowy, zostanie omówiona w dalszej części pracy poświęconej temu zagadnieniu.

Pierwsza przesłanka polega na niespełnieniu, wskutek szczególnych okoliczności, warunków uprawniających do uzyskania emerytury lub renty (przewidzianych przykładowo w art. 27 czy 57 ust. 1 u.e.r.). Dotyczy ona ubezpieczonego i ma na celu wykazanie uzasadnionych przyczyn skutkujących nienabyciem przez niego prawa do przedmiotowych świadczeń [Jędrasik-Jankowska 2017]. Szczególne okoliczności w rozumieniu art. 83 u.e.r. nie odnoszą się do obecnej sytuacji życiowej podmiotu wnioskującego, ale powinny wyjaśniać przyczyny będące powodem niepodejmowania pracy lub innej działalności objętej ubezpieczeniem społecznym⁴⁵. Kategoria ta – podobnie jak w przypadku art. 82 u.e.r. – stanowi klauzulę generalną, której stosowanie ma indywidualny i ocenny charakter⁴⁶.

Szczególną okolicznością na gruncie art. 83 u.e.r. są wyłącznie zdarzenie bądź trwałe stan wykluczające zawodową aktywność danej osoby z powodu niemożności przezwyciężenia ich skutków. Muszą mieć one charakter zewnętrzny, obiektywny, jak również niezależny od woli takiej osoby⁴⁷. Wskazany wymóg nie jest utożsamiany wyłącznie z siłą wyższą, ale dotyczy również wszelkiego rodzaju sytuacji sprawujących, że dana osoba była nieatrakcyjna na rynku pracy, stanów faktycznych, w których osoba – pomimo że nie posiada orzeczenia o całkowitej niezdolności do pracy – nie była w stanie jej podjąć z uwagi na swój stan zdrowia⁴⁸, tudzież sprostać konkurencji w poszukiwaniu pracy, gdyż zły stan zdrowia stawiał ją w dużo gorszej pozycji niż osobę zdrową⁴⁹. Analizowane sytuacje powinny cechować się nieprzewidywalnością czy wyjątkowością⁵⁰. Inny przykład szczególnej okoliczności zachodzi, jeżeli osoba wnioskująca o świadczenie z art. 83 u.e.r. – pomimo doło-

⁴¹ Przywoływany już wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2007 r.

⁴² Przywoływany już wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r.

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lipca 2016 r. (II SA/Wa 672/16, Legalis).

⁴⁴ Przywoływany już wyrok NSA z dnia 6 lutego 2007 r.; również wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2014 r. (I OSK 790/14, Legalis).

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2017 r. (II SA/Wa 704/16).

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2016 r. (II SA/Wa 235/16, Legalis; podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 marca 2001 r. (II SA 3191/00, Legalis).

⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2011 r. (VIII SA/Wa 1130/10).

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r. (I OSK 167/11, Legalis).

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2006 r. (II SA/Wa 1862/06, Legalis).

żenia największego wysiłku – nie była w stanie pozostawać w stosunku pracy⁵¹. W wyjątkowych i udokumentowanych przypadkach również skutki choroby alkoholowej mogą uzasadniać objęcie analizowaną przesłanką⁵². Przykładem jest chociażby walka z nałogiem przejawiająca się ciągłymi, niekiedy udanymi, próbami leczenia⁵³. Ponadto stwierdzono, iż fakt opieki nad chorym członkiem rodziny *per se* nie wykracza poza zakres szczególnych okoliczności⁵⁴, jednakże musi występować łącznie z pozostałymi, obligatoryjnymi przesłankami przyznania świadczenia wyjątkowego⁵⁵.

Ciekawie kształtuje się sytuacja kwalifikowania bezrobocia jako okoliczności szczególnej w rozumieniu art. 83 ust. 1 u.e.r. Otóż co do zasady⁵⁶ sama tylko rejestracja danej osoby jako bezrobotnej nie może być uznana za czyniącą zadość przedmiotowej klauzuli, gdyż prowadziłoby to do upowszechnienia świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku pod postacią rekompensaty wszystkim osobom, które – bez względu na przyczyny – nie wypracowały odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego, a więc również i osobom unikającym pracy⁵⁷. Inaczej jest jednak w razie wykazania aktywności mającej na celu zmianę takiego stanu rzeczy, nawet jeżeli podjęte działania zakończyły się niepowodzeniem⁵⁸.

Wśród przykładów stanów faktycznych ocenianych negatywnie z punktu widzenia zajścia szczególnych okoliczności na gruncie art. 83 ust. 1 u.e.r. można wskazać chociażby świadome zatrudnianie się bez zgłaszania tego faktu do ubezpieczenia społecznego i odprowadzania składek (tzw. praca „na czarno”)⁵⁹, istnienie wyjątkowych potrzeb bądź niedostatku w sytuacji życiowej podmiotu starającego się o to świadczenie⁶⁰, tudzież przebywanie w zakładzie karnym⁶¹. Podobnie trudna (nawet najtrudniejsza⁶²) sytuacja materialna wnioskodawcy nie tworzy samodzielnej przesłanki do otrzymania świadczenia wyjątkowego⁶³.

W przypadku renty rodzinnej, będącej pochodną świadczenia osoby zmarłej, przesłanka szczególnych okoliczności odnosi się do tej właśnie osoby. Niespełnienie wskazanego warunku skutkuje niemożnością domagania się renty, gdyż może być ona przyznana – pozostałemu po zmarłym ubezpieczonym – członkowi rodziny jedynie w sytuacji, w której świadczenie mogłoby zostać przyznane osobie zmarłej⁶⁴.

⁵¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2007 r. (II SA/Wa 814/07, Legalis).

⁵² Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r. (I OSK 1282/10, Legalis).

⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2015 r. (II SA/Wa 873/15).

⁵⁴ Przywoływany już wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2011 r.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2002 r. (II 2955/01, Legalis).

⁵⁶ W piśmiennictwie słusznie wskazuje się na zasadność innej oceny bezrobocia w tych rejonach kraju, gdzie ma ono charakter strukturalny, a czynne poszukiwanie pracy na niewiele się zdaje [Jędrasik-Jankowska 2017].

⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2009 r. (II SA/Wa 1745/08).

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r. (I OSK 1694/10, Legalis).

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2015 r. (I OSK 3104/14, Legalis).

⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r. (II SA/Wa 1923/09).

⁶¹ Przywoływany już wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2006 r.

⁶² Przywoływany już wyrok NSA z dnia 12 marca 2002 r.

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r. (II SA/Wa 898/16).

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 11 września 2001 r. (II SA 1717/01).

Pozostałe dwie przesłanki, tj. niemożność podjęcia pracy lub innej działalności objętej ubezpieczeniem społecznym z powodu całkowitej niezdolności do pracy lub wieku⁶⁵ oraz brak niezbędnych środków utrzymania, są dość oczywiste i nie wymagają głębszej analizy w kontekście porównywania emerytur i rent z art. 83 u.e.r. z pozostałymi dwoma świadczeniami. Na uwagę zasługuje jedynie fakt, iż pierwsza z powyższych przesłanek – w odróżnieniu do przedstawionej wcześniej klauzuli generalnej – dotyczy „teraźniejszości”, a więc niemożności podjęcia pracy w momencie wnioskowania o przyznanie świadczenia wyjątkowego. W przeciwnym razie taka osoba mogłaby z czasem nabyć odpowiednie świadczenie na warunkach ogólnych.

Zestawiając przesłanki warunkujące przyznanie każdego z trzech prezentowanych rodzajów świadczeń, trzeba stwierdzić, iż – pomimo oczywistych różnic – dają się zaobserwować pewne podobieństwa. I tak zbieżność pomiędzy kulancją a emeryturą lub rentą pozostającą w kompetencji prezesa RM dotyczy bardzo szerokiego i niezawężonego innymi okolicznościami zakresu dopuszczalności ich przyznania.

Nieco odmiennie prezentuje się porównanie kulancji ze świadczeniami wyjątkowymi. Zawarte w art. 83 ust. 1 u.e.r. kryterium niespełniania warunków wymaganych do otrzymania emerytury lub renty jest o tyle bliskie świadczeniu kulancyjnemu, iż w obu przypadkach mamy do czynienia z oczywistą dyspensą, a zatem odejściem od ogólnych zasad przyznawania przedmiotowych świadczeń. W rezultacie wspólną cechą ubiegania się o każde z nich jest niemożność uzyskania świadczenia w standardowym trybie pomimo nawiązania swoistej „relacji ubezpieczeniowej” wynikającej m.in. z odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne czy zapłaty składki ubezpieczeniowej⁶⁶. Z tego punktu widzenia świadczenie z art. 82 u.e.r. kształtuje się inaczej, bowiem nie można mówić wprost o jego dyspensyjnym charakterze, jak i wspomnianym wymogu relacji ubezpieczeniowej.

Idąc dalej, kryterium „szczególnych okoliczności” z art. 83 ust. 1 u.e.r. dotyczy nadzwyczajnych zdarzeń wykluczających zawodową aktywność danej osoby. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż – co do zasady – muszą mieć one podłoże osobiste. Nie wydaje się, aby tak ukształtowana przesłanka stała w sprzeczności z kulancją ubezpieczeniową. Co więcej, na gruncie ostatniej z nich również fakt braku przedmiotowej aktywności z uwagi na sytuację osoby trzeciej (np. opiekę nad chorym członkiem rodziny) może być doniosły i odgrywać większą rolę niż w przypadku świadczenia wyjątkowego. Pewną trudność – *prima facie* – sprawia okoliczność, iż omawiane kryterium odnosi się do przeszłości, a więc sytuacji nie-relevantnej z punktu widzenia zawartej umowy ubezpieczenia. Z drugiej jednak

⁶⁵ Przesłanka wieku na gruncie art. 83 u.e.r. obejmuje okres od pełnoletniości do momentu osiągnięcia wieku emerytalnego – wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2011 r. (I OSK 1578/10, Legalis).

⁶⁶ W kontekście kulancji przedmiotową swoistość relacji należy utożsamiać z samym tylko faktem występowania stosunku ubezpieczenia, nawet jeżeli jego treść nie pozwala na otrzymanie świadczenia ubezpieczeniowego (bądź uzyskania go w określonej wysokości). W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z marketingową odmianą kulancji i brakiem jakiegokolwiek powiązania ubezpieczyciela z podmiotem otrzymującym świadczenie kulancyjne. Z kolei na gruncie emerytur i rent przyznawanych przez prezesa ZUS swoistość takiej relacji przejawia się w fakcie bycia ubezpieczonym w myśl przepisów u.e.r., jednakże przez zbyt krótki czas, aby nabyć prawo do stosownego świadczenia.

strony kryterium słusznościowe pozwala bardzo szeroko zakreślić granice kulancji. Nie jest ono ograniczone wyłącznie do oceny skutków i pominięcia przyczyn. W niektórych przypadkach odwołanie się do całokształtu szczególnego przypadku pozwoli na lepszą jego ocenę.

Pozostałe wymienione w art. 83 u.e.r. przesłanki (brak niezbędnych środków oraz niemożność podjęcia pracy zarobkowej) również wpisują się w całokształt okoliczności uzasadniających ewentualne przyznanie kulancji. Świadczą one o szczególności konkretnego stanu faktycznego i trudnościach, w których znalazła się dana osoba. Stąd bez przeszkód mogą być uznane jako kolejne argumenty przemawiające za przyznaniem tego świadczenia.

Kończąc przeprowadzoną analizę, warto odnotować, iż kulancja nie powinna być ograniczana na wzór emerytur i rent przyznawanych przez prezesa ZUS. Niewątpliwie może być ona uzasadniona zarówno w sytuacjach, w których nie zajdą wszystkie wskazane w art. 83 u.e.r. przesłanki, jak i w wykraczających poza – interpretowane w jej świetle – szczególne okoliczności. Świadczenie kulancyjne jest szersze, a przypadki przewidziane w powyższej normie stanowią jedną z dopuszczalnych jego postaci.

4. Podmioty uprawnione

Konsekwencją faktu, iż podstawę świadczenia kulancyjnego stanowi stosunek ubezpieczenia jest okoliczność, zgodnie z którą przysługuje ono wyłącznie ubezpieczającemu albo innemu podmiotowi uprawnionemu z przedmiotowej umowy [Kowalewski, Serwach 2008; Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie 2017]. I tak ubezpieczający, czyli osoba zawierająca umowę ubezpieczenia, jest – co do zasady – ubezpieczonym, a więc podmiotem zagrożonym ryzykiem ubezpieczeniowym i mającym interes w niezrealizowaniu się wypadku ubezpieczeniowego. Odstępstwo od przedstawionej sytuacji dotyczy zawarcia umowy ubezpieczenia na cudzy rachunek (art. 808 k.c.), gdzie dochodzi do rozszczepienia w powyższym zakresie. Chociaż nie wynika to wprost ze wskazanej regulacji (*primo* z art. 808 § 3 k.c.), strony umowy ubezpieczenia mogą postanowić, iż świadczenie zostanie spełnione na rzecz innego podmiotu, tj. ubezpieczającego lub dalszej osoby trzeciej [Krajewski 2016].

Do kręgu podmiotów, którym przysługuje kulancja, należy zaliczyć także osoby uposażone (tj. uprawnione do otrzymania sumy ubezpieczenia w razie śmierci ubezpieczonego), jeżeli zachodziłaby możliwość zwolnienia ubezpieczyciela od obowiązku świadczenia (zob. np. art. 833 i 834 k.c.). Wskazany punkt widzenia pozwala zarysować pewną analogię zarówno do art. 82 ust. 1 u.e.r., którego wykładnia – zgodnie z przytoczonym orzeczeniem – nie wyklucza przyznania świadczenia z uwagi na śmierć danej osoby (wypełniająca klauzulę „szczególnie uzasadnionego przypadku”), jak i art. 83 ust. 1 u.e.r. statuującego wprost dopuszczalność przyznania świadczenia członkom rodziny po śmierci ubezpieczonego. W takich sytuacjach podmiotami wnioskującymi są osoby żyjące, choć świadczenie jest powiązane z osobami zmarłymi. Wreszcie osobą mogącą otrzymać omawiane świadczenie jest

podmiot, który – gdyby nie okoliczności skutkujące przyznaniem kulancji, a nie świadczenia w zwykłym trybie – byłby uprawnionym do odszkodowania w związku ze zdarzeniem objętym umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (art. 822 § 4 k.c.) [Izba Skarbowa w Gdańsku, 2005].

Konstrukcja art. 82 ust. 1 u.e.r. nie wprowadza jakichkolwiek przesłanek podmiotowych, zawężających krąg osób uprawnionych do przyznania świadczenia na specjalnych warunkach. Stąd też prezes RM nie jest w żaden sposób ograniczony w przedmiotowym wyborze⁶⁷.

Odmienne kształtuje się sytuacja na gruncie art. 83 ust. 1 u.e.r., gdyż emerytura lub renta może być przyznana wyłącznie ubezpieczonemu lub pozostałym po nim członkom jego rodziny. Na mocy art. 4 pkt. 13 tego aktu ubezpieczonym jest – określona w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych – osoba podlegająca ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jak również osoba, która przed dniem wejścia w życie u.e.r. podlegała ubezpieczeniu społecznemu lub zaopatrzeniu emerytalnemu, z wyłączeniem ubezpieczenia społecznego rolników. Zestawiając powyższe, za ubezpieczonego w rozumieniu art. 83 ust. 1 u.e.r. należy uznać każdego (z uwzględnieniem wskazanego wyłączenia), kto kiedykolwiek i przez jakikolwiek okres był ubezpieczony⁶⁸. W rezultacie świadczenie wyjątkowe nie może być przyznane osobie, która nigdy nie podjęła żadnej działalności stanowiącej tytuł do ubezpieczeń społecznych⁶⁹.

Członkami rodziny są – wymienione w art. 67 u.e.r. – osoby⁷⁰, które muszą spełniać warunki przewidziane w art. 68–71 tego aktu. Należą do nich: dzieci własne, dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobione, przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletności wnuki, rodzeństwo i inne dzieci (z wyłączeniem dzieci przyjętych na wychowanie i utrzymanie w ramach rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka), małżonek (wdowa i wdowiec) czy rodzice.

Podsumowując, pod względem podmiotowym kulancja jest bliższa świadczeniom przyznawanym przez prezesa ZUS niż emeryturom lub rentom z art. 82 u.e.r. We wskazanych przypadkach istnieje bowiem konieczność powiązania podmiotu uprawnionego odpowiednio z umową ubezpieczenia czy faktem bycia ubezpieczonym na gruncie ubezpieczeń społecznych. Z tego punktu widzenia można podnieść, że świadczenia pozostające w kompetencji prezesa RM są oderwane (nieistotne) od stosunku ubezpieczenia.

5. Charakter świadczenia

W piśmiennictwie kulancja uznawana jest za odszkodowanie lub inne świadczenie ubezpieczeniowe [Kowalewski, Serwach 2008; Orlicki 1998]. Takie ujęcie ma podkreślać odrębność przedmiotowej instytucji od bezpłatnego świadczenia darczyńcy wynikającego z umowy darowizny czy działalności charytatywnej zakładów ubez-

⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2012 r. (I OSK 1951/11, Legalis).

⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2001 r. (II SA 301/00, LEX nr 53789).

⁶⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2007 r. (II SA/Wa 808/07, Legalis).

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 7 września 2000 r. (II SA 882/00, LEX nr 56610).

pieczeń. Mimo dokonanego rozróżnienia, słusznie dostrzeżono – trudny do uchwycenia i przekonującego rozstrzygnięcia – aspekt kazualności kulancji. Ujawnia się on w sytuacji, gdy ubezpieczyciel wie (bez jakichkolwiek wątpliwości), że nie jest zobowiązany do spełnienia świadczenia (np. z powodu oczywistego, rażącego niedbalstwa ubezpieczonego), lecz w drodze wyjątku decyduje się je wypłacić. W każdym takim przypadku nie działa on *causam solvendi*, ponieważ nie można zwolnić się z nieistniejącego długu. Na gruncie kauzalności zatem kulancję ciężko zakwalifikować jako świadczenie *stricte* ubezpieczeniowe, co istotnie zbliża ją do darowizny i powoduje kolejne wątpliwości dotyczące ewentualnych następstw zaistniałego stanu rzeczy [Kowalewski, Serwach 2008]⁷¹.

Odmienne, jak się zdaje, kwalifikować należy stany faktyczne, w których ubezpieczyciel – ze względu na sporny charakter zdarzenia losowego – nie jest pewien swojej odpowiedzialności. W takich okolicznościach istnieje przynajmniej szansa, że spełniając świadczenie, działa on w celu zwolnienia się z obowiązku, a przedmiotowe sytuacje zdecydowanie trudniej jest utożsamiać z darowizną i związaną z nią *causa*.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2009 r.⁷², emerytury lub renty z art. 83 u.e.r. kwalifikuje się jako świadczenia ubezpieczeniowe, a nie socjalne. Przytoczona teza jest o tyle istotna, iż niezależenie od stażu ubezpieczeniowego wnioskodawcy zarówno one, jak i emerytury i renty przyznawane przez prezesa RM finansowane są z budżetu państwa (art. 84 u.e.r.). W doktrynie przedmiotu – z kolei – wyrażono stanowisko, zgodnie z którym świadczenia z art. 82 i 83 u.e.r. mają charakter mieszany, tj. ubezpieczeniowo-pomocowy [Kisielewicz 2001]. Wskazane ujęcie jest niekiedy zawężane wyłącznie do art. 83 omawianego aktu i akcentuje się, iż emerytury i renty pozostające w gestii prezesa RM są oderwane od jakichkolwiek kryteriów formalnych [Bartnicki 2009]⁷³. Podkreśla się również wprost, że choć ostatnie z nich są świadczeniami prawa ubezpieczeń społecznych, to nie mają jednak charakteru ubezpieczeniowego, lecz socjalny. Przejawia on się dopuszczalnością kompensowania skutków zdarzeń nadzwyczajnych, wykraczających poza przewidziane w prawie rodzaje ryzyka socjalnego [Babińska-Górecka 2016].

Na gruncie orzecznictwa – z kolei – odmówiono szczególnym emeryturom i rentom charakteru socjalnego⁷⁴. Także analiza zaprezentowanych wcześniej przesłanek przyznania przedmiotowych świadczeń prowadzi do konstatacji, iż nie są to świadczenia

⁷¹ Jednocześnie, odmawia się kwalifikowania kulancji jako darowizny lub formy sponsoringu zakładu ubezpieczeń na rzecz swojego klienta. Skądinąd słuszne tezy o konieczności umotywowania kulancji i zachowania reguł kupieckiej przyzwoitości czy reguł uczciwego obrotu nie wydają się rozwiązywać ostatecznie zasygnalizowanego problemu [Orlicki 1998].

⁷² I OSK 390/09, Legalis.

⁷³ W piśmiennictwie słusznie zauważono, iż emerytury i renty z art. 82 i 83 u.e.r. – pomimo *prima facie* podobieństw – stanowią w istocie dwa różne rodzaje świadczeń. Co więcej, w przypadku tych pozostających w kompetencji prezesa RM postuluje się nawet ich wyłączenie z zakresu u.e.r. [Koczur 2015].

⁷⁴ Por. np. przywoływany już wyrok NSA z dnia 12 marca 2002 r.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2014 r. (II SA/Wa 1930/13, Legalis); wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2014 r. (II SA/Wa 151/14, Legalis); wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2016 r. (II SA/Wa 473/16, Legalis).

stricte socjalne. Ponadto – w odniesieniu do emerytur i rent pozostających w gestii prezesa ZUS – wyrażono pogląd, iż nie służą one celom odszkodowawczym⁷⁵. Analogicznie jest w przypadku świadczeń z art. 82 u.e.r., które nie mają charakteru kompensacyjnego i nie służą wyrównaniu wyrządzonych krzywd lub uszczerbków⁷⁶.

Kulancja ubezpieczeniowa, która wynika wszak ze stosunku prywatnoprawnego, nie może być rozpatrywana w charakterze świadczenia socjalnego. Jest to świadczenie wyłącznie (i co najwyżej) ubezpieczeniowe, a fakt kierowania się przy jego przyznaniu przesłankami socjalnymi, nie prowadzi do zmiany w przedmiotowym zakresie.

Świadczenia z art. 83 u.e.r. – pomimo powiązania ze stażem ubezpieczeniowym – nie do końca stanowią ekwiwalent za opłacone składki ubezpieczeniowe [Prasołek 2013]. Brak ekwiwalentności staje się jeszcze bardziej widoczny na gruncie specjalnych emerytur i rent z art. 82 przedmiotowego aktu. W kontekście tych norm, a zwłaszcza art. 82 u.e.r. podkreślono, iż stanowią one „wprost unikalny przykład nadużywania instytucji ubezpieczeniowych w celach niezgodnych z zasadą, według której tytuł do świadczeń z funduszu ubezpieczeń społecznych mają wyłącznie osoby, które do jego powstania się przyczyniły” [Zieliński 2001].

Podobnie relacji zachodzącej pomiędzy – na ogół wielokrotnie niższą – składką a świadczeniem ubezpieczyciela – w pewnym uproszczeniu i abstrahując od wyrażanych w piśmiennictwie poglądów – nie można uznać za obiektywnie ekwiwalentną. Wskazaną zależność ciężko jest zaobserwować także w przypadku, gdy kulancja stanowi jedynie część świadczenia, które byłoby wypłacone w zwykłym trybie. Co więcej, gdy ubezpieczyciel przyznaje kulancję mimo pewności, iż nie ponosi odpowiedzialności za dane zdarzenie, to w ogóle nie można mówić o jakiegokolwiek relacji pomiędzy świadczeniem a składką, ponieważ odnosi się ona wyłącznie to zdarzeń losowych objętych umową ubezpieczenia. Jednocześnie w kontekście omawianego świadczenia trudniej podzielić pogląd, iż mamy do czynienia z nadużyciem instytucji ubezpieczeniowych z powodu braku przyczynienia się do powstania funduszu ubezpieczeniowego zakładu. Fakt opłacenia pełnej wysokości składki powoduje, iż ubezpieczający wywiązał się w pełni ze swoich obowiązków w tym zakresie.

Emerytury i renty z art. 82 i 83 u.e.r., tak jak modelowo rozumiana kulancja, mają charakter pieniężny. Jednocześnie w odniesieniu do ostatniego przypadku podkreślono, że w świetle art. 805 § 2 k.c. możliwe jest – przynajmniej w teorii – uznanie za kulancję świadczenia rzeczowego bądź rozważenie restytucji naturalnej [Fuchs 2009]. Przytoczona norma, chociaż zawiera otwarty katalog świadczeń ubezpieczyciela, *expressis verbis* wskazuje na dopuszczalność – przy ubezpieczeniu osobowym – zapłaty renty. W rezultacie również w teorii nie można wykluczyć przyznania kulancji mającej postać świadczenia okresowego, jakim jest renta. Takie ujęcie kulancji upodabniałaby ją do emerytur i rent na gruncie ubezpieczeń społecznych. Z drugiej strony renta specjalna z art. 82 u.e.r. może być niekiedy płatna jednorazowo, co pozwala nakreślić analogię do świadczenia *ex gratia*.

⁷⁵ Wyrok WSA z dnia 18 października 2016 r. (II SA/Wa 791/16).

⁷⁶ Przywoływany już wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r.

6. Podatkowe aspekty kulancji i świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: u.p.d.f.)⁷⁷, kwoty otrzymane z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych (z pewnymi wyjątkami dotyczącymi m.in. ubezpieczeń związanych z funduszami kapitałowymi) są wolne od podatku dochodowego. Ogólne ujęcie powyższej normy oraz ściśle wyliczenie rodzajów dochodów wyłączonych z przedmiotowego zwolnienia (i nieuwzględnienie w tym obrębie kulancji) jest postrzegane – w licznych indywidualnych interpretacjach podatkowych⁷⁸ – jako podstawa zwolnienia świadczenia *ex gratia* z opodatkowania. W tym kontekście podnosi się, iż kulancja bezsprzecznie wynika z uprzednio zawartej umowy ubezpieczenia, a bez jej zawarcia nie byłaby w ogóle dopuszczalna [Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie 2014].

Warto odnotować, że w omawianej kwestii wyrażono również twierdzenie odmienne, zgodnie z którym kulancja nie jest odszkodowaniem i nie korzysta ze zwolnienia przewidzianego w art. 21 ust. 1 pkt 4 u.p.d.f. Stąd też uzyskane świadczenie należy zakwalifikować jako podlegający opodatkowaniu przychód pochodzący z innych źródeł [Izba Skarbowa w Gdańsku 2005].

O ile bezsprzecznie pierwszy ze wskazanych poglądów jest dominujący i bardziej aktualny, o tyle warto zastanowić się, czy jest on na pewno słuszny. W jego obrębie nie dochodzi bowiem do rozróżnienia kulancji jako świadczenia wypłaconego przez zakładu ubezpieczeń w sytuacji, w której jest on przekonany o fakcie, iż nie ponosi odpowiedzialności za dane zdarzenie losowe, od stanu faktycznego, w którym nie jest tego pewien i wypłaca przedmiotowe świadczenie, aby – przykładowo – uniknąć wdania się w spór. Istotna różnica zachodząca pomiędzy kulancją a świadczeniem ubezpieczyciela przyjmującego swoją odpowiedzialność za wypadek ubezpieczeniowy wymaga zdaniem autora szerszego rozważenia w kontekście ewentualnego zwolnienia od podatku dochodowego. Niewątpliwie utrudnienie wynika z różnych i wzajemnie nakładających się postaci kulancji oraz braku niebudzącego wątpliwości określenia jej konstrukcji i relacji do umowy ubezpieczenia. Dokonywanie tych czynności przez podmioty wyspecjalizowane przede wszystkim w dziedzinie prawa podatkowego może stanowić kolejną trudność w kontekście analizowanej kwestii.

Emerytury i renty przyznawane na podstawie art. 82 i 83 u.e.r. stanowią – zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.d.f. – źródło przychodów i podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych. W rezultacie na gruncie podatkowym nie różnią się one od emerytur i rent uzyskanych w zwykłym trybie.

⁷⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 200.

⁷⁸ Por. np. [Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi 2015; Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie 2015a, 2015b].

7. Wnioski

Spośród licznych podobieństw pomiędzy kulancją ubezpieczeniową oraz emeryturami i rentami przyznawanymi w trybie szczególnym na podkreślenie zasługując zwłaszcza ich tożsamy społeczno-ekonomiczny cel. Z tego punktu widzenia omówione instytucje można kwalifikować w kontekście ewentualnych mechanizmów zapobiegających zupełnie wyjątkowym, skrajnym sytuacjom na gruncie właściwych obszarów prawa.

Jeżeli chodzi o bezpośrednią relację między przeanalizowanymi świadczeniami, to kulancja dyspensyjna jest bliższa emeryturom i rentom z art. 83 u.e.r. Pomimo pewnych – niewystępujących przy kulancji – ograniczeń tych ostatnich, kluczowa jest konieczność powiązania danej osoby odpowiednio ze stosunkiem ubezpieczenia lub z systemem ubezpieczeń społecznych. Natomiast świadczenia przyznawane przez prezesa RM – chociaż zbieżne na pewnych płaszczyznach z omawianą instytucją – łatwiej utożsamiać z oderwaną od stosunku ubezpieczenia kulancją marketingową. W rezultacie nie wydaje się zasadne przyjmowanie *a priori* zupełnej odmienności i pomijanie szczególnych emerytur i rent jako pewnego korelatu kulancji na gruncie systemu zabezpieczenia społecznego i odwrotnie.

Doświadczenia płynące ze stosowania art. 83 u.e.r. mogą stanowić cenny punkt odniesienia w przypadku postulowanych prób normatywnego uregulowania kulancji. Pomimo daleko idącego ukształtowania tej ostatniej przez praktykę, nadal mamy do czynienia z licznymi wątpliwościami, począwszy od kwestii definicyjnych. W kontekście powyższego również art. 82 u.e.r. może odegrać ważną rolę, chociażby w aspekcie negatywnym, przy wyznaczaniu granic kulancji ubezpieczeniowej.

Bibliografia:

- Babińska-Górecka R., 2016, *Renty „wyjątkowe” przewidziane w prawie ubezpieczeń społecznych*, [w:] Drela M. (red.), *Renta w prawie polskim*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 313-326.
- Bartnicki M., 2009, [w:] Antonów K. (red.), *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi, 2015, *Interpretacja indywidualna z dnia 12 marca 2015 r.*, sygn. IPTPB1/415-737/14-4/AP.
- Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, 2014, *Interpretacja indywidualna z dnia 22 stycznia 2014 r.*, sygn. IPPB2/415-768/13-2/MK.
- Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, 2015a, *Interpretacja indywidualna z dnia 15 sierpnia 2015 r.*, sygn. IPPB2/4511-634/15-2/MG.
- Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, 2015b, *Interpretacja indywidualna z dnia 17 grudnia 2015 r.*, sygn. IPPB4/4511-1282/15-5/IM.
- Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, 2017, *Interpretacja indywidualna z dnia 28 lutego 2017 r.*, sygn. 1462-IPPB6.4510.622.2016.1.AZ.

- Fuchs D., 2009, *Implikacje spełnienia świadczenia kulancyjnego przez ubezpieczyciela w szczególności dla jego prawa regresu wobec sprawcy szkody*, „Przeгляд Prawa Handlowego” nr 7, s. 24-28.
- Izba Skarbowa w Gdańsku, 2005, *Decyzja w sprawie interpretacji prawa podatkowego*, sygn. BI/4117-0001/05.
- Jędrasik-Jankowska I., 2017, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jończyk J., 2006, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków.
- Kisielewicz A., 2001, *Emerytury i renty przyznawane w trybie szczególnym*, „Prawo Pracy” nr 9, s. 3-12.
- Koczur W., 2015, *Świadczenia z ubezpieczenia społecznego przyznawane w szczególnym trybie. Kontrowersje i dylematy*, [w:] Kawiński M. (red.), *Doubezpieczenie społeczne. Idea i kontynuacja*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, s. 205-224.
- Kowalewski E. (red.), 2006, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz–Toruń.
- Kowalewski E., Serwach M., 2008, *Kulancja ubezpieczeniowa*, „Prawo Asekuracyjne” nr 3, s. 3-13.
- Krajewski M., 2016, *Umowa ubezpieczenia. Art. 805–834 k.c. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Kwapisz K., 2013, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Orlicki M., 1998, *Instytucja kulancji w polskim prawie ubezpieczeniowym*, „Prawo Asekuracyjne” nr 4, s. 25-32.
- Piankowski M., 2009, *Świadczenia przyznawane w szczególnym trybie*, [w:] Wypych-Żywicka A. (red.), *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, C.H. Beck, Warszawa.
- Prasolek Ł., 2013, [w:] Gudowska B., Ślebzak K. (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Serwach M., Kowalewski E., 2008, *Granice kulancji oraz jej nadużycia w praktyce ubezpieczeniowej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 5-6, s. 2-11.
- Sury P., 2011, *Świadczenie kulancyjne jako świadczenie należne*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” nr 11 (2), s. 51-62.
- Szustakiewicz P., 2007, *Świadczenia wyjątkowe z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Radca Prawny” nr 3, s. 61-69.
- Zieliński T., 2001, *Klauzule generalne w przepisach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 11, s. 2-10.

Ex gratia payment and benefits granted in exceptional circumstances in Act on old-age benefits and pensions from the Social Insurance Fund

Abstract. The article covers a comparative analysis of two institutions classified in the broadly understood insurance law (including insurance law and social insurance law), i.e. *ex gratia* payment and benefits granted in exceptional circumstances, pursuant to the Act of 17 December 1998 on retirement pensions and other pensions from the Social Insurance Fund. Firstly, there are presented definitions and structural elements of them. The conditions for the granting and the nature of presented benefits, as well as the types of entitled entities are also indicated and thoroughly described. Last part of the paper is devoted to tax implications of discussed benefits. Moreover, case law in the field of analysed issues is considered. As a result, the hypothesis posed at the beginning of the article, concerning some similarities between compared institutions, has been confirmed.

Keywords: kulancja ubezpieczeniowa, emerytura i renty szczególne, ubezpieczenia gospodarcze, prawo ubezpieczeń społecznych.

JEL Codes: G22, K15, K39, H55.