

## Regulacja prawna postępowania w sprawach emerytalno-rentowych – uwagi na tle ujęcia legislacyjnego po nowelizacji z 2011 r.

I. Nowelizacja k.p.a. z 1980 r.<sup>1</sup> miała zainicjować znaczący postęp w procesie unifikacji procedury administracyjnej, między innymi poprzez rozciągnięcie, mocą art. 180 § 1 k.p.a.<sup>2</sup>, przepisów kodeksu na postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. U źródeł koncepcji polegającej na włączeniu postępowania ubezpieczeniowego do systemu procesowego k.p.a. stały pryncypia stworzenia, poprzez wprowadzenie zupełnej regulacji prawnej postępowania w tym trybie, jednolitego wzorca normatywnego w relacjach pomiędzy administracją a jednostką w każdej dziedzinie stosunków procesowych, a w konsekwencji uproszczenia procedury i lepszego opanowania jej postanowień przez pracowników organu stosującego prawo. Jedną z miar założonego procesu kodyfikacyjnego miało być jednocześnie ukształtowanie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych jednolitego i klarownego systemu procesowego odpowiadającego cechom postępowania administracyjnego<sup>3</sup>. Względy praktyki stosowania prawa dykto-

---

<sup>1</sup> Wspomniana nowelizacja k.p.a. została dokonana mocą ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 4, poz. 8).

<sup>2</sup> Por. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) zwana w skrócie k.p.a.

<sup>3</sup> Por. J. Borkowski, *Problemy rozszerzania i zakresu ujednoczenia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 10, s. 43. Autor podkreślał, iż rozciągnięcie mocy obowiązującej k.p.a. na postępowania odrębne w sprawach ubezpieczeń społecznych stanowiłoby istotny krok naprzód w porządkowaniu tej dziedziny prawa; przy czym argumentował powyższe tym, iż nie można

wały konieczność stworzenia systemu procesowego odpowiadającego specyfice spraw ubezpieczeniowych, zwłaszcza z punktu widzenia ich szczególnej wagi i masowej skali. Wydawało się jednocześnie, że nie ma przeszkód do unifikacji tego postępowania z k.p.a. przy zachowaniu rzeczywiście niezbędnych odrębności w kilku kwestiach<sup>4</sup>. Jednakże stan ówczesnej regulacji przepisów ustaw szczególnych i rozporządzeń wykonawczych z góry przesądzał, że będzie to proces rozciągnięty w czasie. Dynamika rozwoju ubezpieczeń społecznych i jego poszczególnych form świadczeniowych sprawiła, że na dzień 31 stycznia 1980 r. stan prawny w tej dziedzinie charakteryzował się dużą ilością i różnorodnością aktów, z których każdy zawierał zwykle odrębny rozdział poświęcony postępowaniu. Przepisy te regulowały fragmentarycznie poszczególne zagadnienia postępowania przed organami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Były to z reguły mini procedury przywiązane do norm prawa materialnego, które określały poszczególne formy świadczeniowe. Ich konsekwentne statuowanie świadczyło jednak o silnych związkach przepisów prawa formalnego i materialnego, wyrażających się w konieczności dopasowania norm proceduralnych do określonej grupy norm materialnych uwzględniających ich specyfikę<sup>5</sup>. Największa koncentracja materiału procesowego nastąpiła w przepisach dotyczących postępowania emerytalno-rentowego. W tym zakresie rozporządzenie z dnia 12 grudnia 1968 roku w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń<sup>6</sup> zawierało,

---

traktować jakichkolwiek przepisów proceduralnych, jako równoważnych pełnej, rozwiniętej procedurze administracyjnej.

<sup>4</sup> Tak w szczególności J. Borkowski, *Problemy rozszerzania...*, s. 40; zob. również S. Zawadzki, *Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 11, s. 21.

<sup>5</sup> Por. J. Borkowski, *Problemy rozszerzania...*, s. 37–42; zob. również K. Kolański, *Droga rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 8, s. 45.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z dnia 12 grudnia 1968 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz. U. nr 48, poz. 347).

obok własnych postanowień proceduralnych, liczne odesłania do k.p.a. Było to rozwiązanie adekwatne dla obowiązującej w tym okresie reguły postępowania administracyjnego, w myśl której przepisów k.p.a. nie stosowało się w omawianej grupie spraw, chyba że odpowiedni akt prawny regulujący postępowanie w sprawach ubezpieczeniowych odsyłał do jego postanowień<sup>7</sup>. Powyższą formułę realizował § 81 rozporządzenia z 1968 roku, wymieniając enumeratywnie te przepisy k.p.a., które znalazłyby zastosowanie do postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Warto podkreślić, iż system procesowy był w tej dziedzinie dosyć rozbudowany, nie odpowiadał jednak w pełni rozwiniętej procedurze administracyjnej<sup>8</sup>. Mankamenty prawnej regulacji postępowania uzasadniały zmianę takiego stanu rzeczy<sup>9</sup>. Miało się to dokonać na drodze szeroko ujętej unifikacji postępowania administracyjnego. Tym niemniej stan prawa, zasięg regulacji, ilość odstępstw od zasad ogólnego postępowania administracyjnego, podyktowanych swoistą naturą tych spraw sprawiało, że myśl o pełnej unifikacji postępowania administracyjnego stanowić mogła jedynie nieosiągalną ideę. Zamieszczenie wszystkich odstępstw w k.p.a. uczyniłoby ten akt nadmiernie szczegółowym i kazu-

---

<sup>7</sup> Por. art. 194 § 1 pkt 5 pierwotnego tekstu k.p.a. z 1960 r. (Dz. U. nr 30, poz. 168).

<sup>8</sup> W literaturze przedmiotu podkreślano wówczas potrzebę stosowania k.p.a., gdy nastęcza się kwestia prawa formalnego pominięta regulacją przepisów ustaw szczególnych, czy rozporządzeń wykonawczych. Tak w szczególności J. Starościak, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz, teksty, wzory, formularze*, Warszawa 1970, s. 333. Autor podkreślał, iż z brzmienia art. 194 § 1 i § 2 k.p.a. nie wynika, iż k.p.a. nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcia w poszczególnych kwestiach prawa formalnego, dla których nie przewidziano mocy obowiązującej k.p.a., a co więcej podnosił, iż powinny być stosowane zasady ogólne k.p.a., które formułują podstawowe zasady działania administracji.

<sup>9</sup> Uwagi w powyższym zakresie zgłaszał *de lege lata* J. Brol, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 7, s. 45. Mankamenty reglamentacji prawnej tej dziedziny dostrzegali również S. Zawadzki, *Teoretyczne i legislacyjne...*, s. 21.

istycznym. Koniecznością stało się więc rozwiązanie minimalistyczne, oparte na przejściowym założeniu jedynie formalno-prawnych związków, poprzez konstrukcję art. 180 § 1 k.p.a., który przyszłościowo miał stanowić zaplecze dla ewolucji procedury w sprawach ubezpieczeniowych w kierunku coraz większej zbieżności z postępowaniem w trybie k.p.a., przy zachowaniu jedynie rzeczywiście niezbędnych odrębności<sup>10</sup>. Osiągnięcie właściwego standardu postępowania miało się dokonać nie tylko drogą modyfikacji postanowień k.p.a. i wprowadzania do ustawy przepisów szczególnych, ale i zarazem poprzez odpowiednie przekształcenie postępowania ubezpieczeniowego, zakładające jego maksymalne zbliżenie w założeniach podstawowych i rozwiązaniach proceduralnych do modelu ogólnej procedury administracyjnej. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem z punktu widzenia rozwoju przepisów postępowania administracyjnego miało stać się, po dokonaniu niezbędnej selekcji przepisów inkorporowanych do kodyfikacji, zamieszczenie w dziale poświęconym administracyjnym postępowaniom szczególnym tylko takich przepisów, które byłyby niezbędne i przystosowane wyłącznie do trybu postępowania ubezpieczeniowego<sup>11</sup>.

Po 32 latach obowiązywania rozwiązań proceduralnych stanowiących spoiwo pomiędzy ogólną procedurą administracyjną, a postępowaniem w sprawach ubezpieczeń społecznych można odnieść wrażenie, że konstrukcje przepisów ustaw szczególnych w coraz mniejszym stopniu przystają do instytucji k.p.a., a w dziale III k.p.a. zatytułowanym *Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych* w dalszym ciągu zamieszczone są tylko dwa artykuły, z których kluczowe znaczenie dla procesu stosowania prawa ubezpieczeniowego można przypisać jedynie art. 180 § 1 k.p.a. Pojawia się przy tym problem o doniosłym znaczeniu praktycznym, a mianowicie wyznaczenia zakresu stosowania przepisów k.p.a. w sprawach ubezpieczeń społecznych z odesłania art. 180 § 1 k.p.a. Stopień trudności w tym względzie potęguje fakt, że

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, s.22

<sup>11</sup> Por. J. Borkowski, *Problemy rozszerzenia...*, s. 37-43.

przepis art. 180 § 1 k.p.a. statuując formułę stosowania przepisów kodeksu w zakresie, w jakim przepisy ubezpieczeniowe nie ustalają odmiennych zasad postępowania w tych sprawach, przesądza jedynie o generalnym zastosowaniu przepisów kodeksowych, zdecydowanie ograniczonych rozwiązaniami ustaw szczególnych i rozporządzeń wykonawczych. Klauzula generalna art. 180 § 1 k.p.a. staje się więc źródłem praktycznych problemów odtwarzania podsystemu proceduralnego oraz instrumentem destrukcyjnego oddziaływania w obrębie postępowania szczególnego.

Należy przy tym zauważyć, iż pierwsze symptomy osłabiania znaczenia rozwiązań ogólnej procedury administracyjnej w materii postępowania ubezpieczeniowego pojawiły się wkrótce po wejściu w życie noweli k.p.a. z 1980 r. W praktyce ustawodawczej zaznaczyła się wyraźna tendencja dekodyfikacyjna, polegająca na zamieszczaniu w ustawach szczególnych i rozporządzeniach wykonawczych przepisów proceduralnych regulujących szczegółowo kwestie dotyczące trybu załatwiania spraw ubezpieczeniowych. Zapowiedzią dalszego procesu rozszerzania odrębnych rozwiązań procesowych była, wynikająca z art. 123 ustawy emerytalno-rentowej<sup>12</sup>, perspektywa uregulowania w drodze rozporządzenia zasad postępowania niezbędnych w głównych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w sposób szczególny względem reguł postępowania wynikających z k.p.a. W tym świetle formuła pierwszeństwa stosowania przepisów ustaw szczególnych przed postanowieniami k.p.a. rodziła niebezpieczeństwo sukcesywnego minimalizowania znaczenia k.p.a. w postępowaniu ubezpieczeniowym. W związku z faktem, że minister nie korzystał przez długi czas ze swojego prawa, ukonstytuowanego przepisem art. 123 ustawy emerytalno-rentowej, zakres delegacji ustawowej uległ swoistej dezaktualizacji, a w konsekwencji derogacji, mocą ustawy z 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z funk-

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009, nr 153, poz. 1227 z późn. zm.; zwana w skrócie „ustawą emerytalno-rentową”).

cjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych<sup>13</sup>. Podwaliny dla uszczegółowienia procedury aktem rangi podustawowej, z kazuistycznym wyznaczeniem przedmiotowych ram emancypacji względem reguł ogólnego postępowania administracyjnego, ukształtował dodany przepis art. 128a ustawy emerytalno-rentowej<sup>14</sup>. Klauzula delegacyjna dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego sformułowała umocowanie do określenia: 1) zakresu obowiązków informacyjnych organów rentowych; 2) warunków i trybu wszczęcia postępowania w sprawach świadczeń; 3) sposobu ustalania daty zgłoszenia wniosku o świadczenie lub o ustalenie jego wysokości, jeżeli wniosek nie został złożony w organie rentowym; 4) rodzaje dowodów uzasadniających prawo do świadczeń lub ich wysokości w przypadku, gdy konto ubezpieczeniowe nie zawiera tych danych; 5) zakresu danych, które mogą być udowodnione w drodze zeznań świadków lub oświadczeń ubezpieczonych, wraz ze wskazaniem formy tych zeznań lub oświadczeń; 6) sposobu obliczania świadczeń i okresów uwzględnianych przy ustalaniu świadczeń; 7) elementy, jakie powinna zawierać decyzja organu rentowego oraz jej uzasadnienie, a także zakres informacji, które powinny być zawarte w pouczeniu do tej decyzji; 8) formę prowadzenia akt sprawy i ich przechowywania oraz okres przechowywania akt sprawy prowadzonych w formie elektronicznej; 9) trybu postępowania oraz rodzaje dowodów niezbędnych do przyznania przez Prezesa Zakładu świadczeń w drodze wyjątku – przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia sprawnego i terminowego ustalania prawa i wysokości świadczeń przewidzianych w ustawie.

Znacznie rozszerzony, względem formuły art. 123 ustawy emerytalno-rentowej, zakres upoważnienia ustawowego, określił zasięg ekspansji przepisów szczególnych, inflacji prawa w dziedzinie procesu administracyjnego, daleko idącej emancypacji względem rozwiązań kodeksowych i eksponowania odrębności procedural-

---

<sup>13</sup> Por. Dz. U. nr 75, poz. 398.

<sup>14</sup> Art. 128 a ustawy emerytalno-rentowej został dodany mocą art. 8 pkt 6 ustawy z 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dniem 1 maja 2011 r.

nej w obszarze prawa ubezpieczeń społecznych. Materializacja zapowiadanych zmian nastąpiła mocą rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe<sup>15</sup>, które wyznacza kolejny etap rozwoju przepisów prawa o postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społeczny.

W tym stanie rzeczy aktualizuje się pytanie o charakter regulacji prawnej postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz relacji względem k.p.a. w procesie rekonstrukcji reżimu formalnoprawnego.

**II.** W rozważaniach nad ustaleniem charakteru regulacji prawnej w materii procesowej ubezpieczeń społecznych nadal zasadnicze znaczenie należy przypisać formule art. 180 § 1 k.p.a. z wyraźnym zastrzeżeniem, że w strukturze przepisów ustaw szczególnych art. 124 ustawy emerytalno-rentowej oraz art. 123 ustawy systemowej<sup>16</sup> nawiązują w swej treści do odpowiedniego unormowania art. 180 § 1 k.p.a. Okazuje się zatem, że mamy tu do czynienia z całym systemem odesłań, z których kluczowe znaczenie przypisuje się odesłaniu art. 180 § 1 k.p.a. tylko z tej racji, że przesądza o konieczności kwalifikacji postępowania ubezpieczeniowego jako formy szczególnego postępowania administracyjnego zintegrowanego z k.p.a., a tym samym determinuje formalnie ocenę charakteru prawnego postępowania w fazie procesu przed organem rentowym<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Por. Dz. U. nr 237, poz. 1412.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009, nr 205, poz. 1585 z późn. zm.; zwana w skrócie „systemową”).

<sup>17</sup> W tym miejscu należy zaznaczyć, iż postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych należy do procedur złożonych, zakładających mieszany, administracyjno-sądowy wariant postępowania. Na etapie odwoławczym postępowanie ubezpieczeniowe wchodzi w fazę postępowania przed sądem. Stosowanie przepisów k.p.a. jest zatem aktualne jedynie w pierwszej fazie procesu dochodzenia uprawnień do świadczeń. Na etapie postępowania przed sądem, proces ubezpieczeniowy poddany jest reżimowi k.p.c.

Zarówno przepis art. 180 § 1 k.p.a., jak i powielający jego konstrukcję przepis art. 124 ustawy emerytalno-rentowej oraz art. 123 ustawy systemowej, posługują się lapidarnym i typowym dla techniki generalnego odesłania sformułowaniem, które brzmi: „do postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu (...)”. Treść prezentowanego unormowania nie wyjaśnia zbyt wiele w procesie rekonstrukcji postępowania ubezpieczeniowego. Niesie ze sobą pewien skutek pozytywny polegający na osiągnięciu efektu skrócenia aktów prawnych z dziedziny ubezpieczeń społecznych poprzez unikanie powtórzeń w kwestiach prawnych, w których bezpośrednio przydatna będzie regulacja k.p.a. Przynosi również praktyczne korzyści polegające głównie na wyeliminowaniu dowolności postępowania w zakresie nieuregulowanym odrębnie w przepisach ustaw szczególnych i rozporządzeń wykonawczych. Uwalnia ustawodawcę od przejęcia pełnej odpowiedzialności za ustalenie odpowiadającego standardom europejskim zupełnego modelu postępowania jurysdykcyjnego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego. Nie przesądza natomiast, czy właściwe rozwiązania prawne mają być stosowane „wprost”, czy też „odpowiednio” do określonego w ustawie zakresu odniesienia. Należy przy tym pamiętać, że na gruncie postępowania ubezpieczeniowego zakresem odniesienia będą tylko te kwestie proceduralne niezbędne dla prawidłowego przebiegu postępowania, dla których brak jest odrębnych, specjalnych i tylko im poświęconych przepisów prawa ubezpieczeniowego. Jednocześnie ustawodawca nie wskazuje wyraźnie na instytucje procesowe, które znalazłyby zastosowanie. Stan faktyczny kształtuje się zatem w ten sposób, że mocą odsyłających przepisów prawa ustawodawca nakazuje poszukiwać rozwiązań prawnych w przepisach ustanowionych celem regulacji ogólnego postępowania administracyjnego. Na tle konstrukcji art. 180 § 1 k.p.a. pojawia się jednocześnie problem metody wyłączenia zasad postępowania unormowanych w k.p.a. w postępowaniu szczególnym. Z jego treści wynika wyraźnie, że przepisów k.p.a. nie stosuje się wtedy, gdy przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych usta-



lają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Odmienność zasad postępowania może polegać na modyfikacji, bądź na wyraźnym wykluczeniu reguł postępowania określonych w k.p.a. Szczególnie intryguje kwestia zmodyfikowanych zasad postępowania, której rangę intensyfikuje specyfika regulacji nowego rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Szeroki przedmiotowo zakres kazuistycznego normowania skłania do zastanowienia się, czy wyznaczenie w ustawach szczególnych i rozporządzeniach wykonawczych zmodyfikowanych zasad postępowania wyłącza całość postanowień k.p.a., czy też zmienia niektóre z nich, dopuszczając w pozostałym zakresie możliwość stosowania, przy zastrzeżeniu w tym przypadku „odpowiedniości”. Wskazane zawiłości postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dodatkowo determinuje struktura sformułowań przepisów odsyłających, która stanowi dyrektywę stosowania przepisów k.p.a. „wprost”. Posłużenie się formułą „przepisy kodeksu stosuje się” jest bowiem jedną z technik prawodawczych, mocą której odnośne przepisy prawa, bez żadnych zmian w ich dyspozycji, mogą być stosowane do wyznaczonego zakresu odniesienia. Prowadząc rozważania w materii postępowania ubezpieczeniowego należy mieć jednak na względzie okoliczność, że w ramach formuły stosowania „wprost” istnieje niekiedy konieczność obiektywnie niezbędnego dostosowania dyspozycji odnośnych przepisów prawa poprzez wprowadzenie do nich pewnych zmian. Taka liberalizacja w stosowaniu odnośnych przepisów prawa okazuje się użyteczna, a w związku z tym również dopuszczalna zazwyczaj w tych przypadkach, gdy prawodawca w generalny sposób wymienia przepisy, które mają być stosowane. Sporadycznie konieczność taka powstaje wówczas, gdy ustawodawca wskazuje szczegółowo konkretne przepisy prawa<sup>18</sup>. W tym świetle struktura generalnych odesłań może sta-

---

<sup>18</sup> Bliżej na temat problematyki sformułowań prawa pozytywnego, które mówią o „stosowaniu” lub „odpowiednim stosowaniu” przepisów prawa i ich znaczenia dla praktyki stosowania prawa i rekonstrukcji aktu prawnego, por.

nowić, na gruncie procesu ubezpieczeniowego, usprawiedliwienie dla formuły „odpowiedniego stosowania”.

Zajęcie stanowiska w tej sprawie wymaga uprzedniego przeprowadzenia analizy porównawczej postępowania ubezpieczeniowego, regulowanego przepisami ustaw szczególnych i rozporządzeń wykonawczych, z odnośnymi przepisami k.p.a., prowadzonej pod kątem wyraźnego wyznaczenia zakresu, w jakim procedura ubezpieczeniowa wymaga ewentualnego uzupełnienia przepisami k.p.a. mocą stosowanych odesłań. Z racji rozległego materiału badawczego uwaga zostanie skupiona na regulacji procesu dochodzenia uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zależności obu procedur w nowych uwarunkowaniach prawnych wyznaczonych treścią rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.

**III.** Postępowaniu w sprawach świadczeń emerytalno-rentowych poświęcony został dział IX ustawy emerytalno-rentowej; przy czym przepisy pozostałych działów pozwalają na wyodrębnienie takich konstrukcji, które stanowią integralną część systemu procesowego. Ich pozostawienie poza regulacją wyraźnie poświęconą postępowaniu wynika, jak można sądzić, z faktu, że normy prawne, które je regulują, mają jednocześnie charakter materialny i formalny. Nie bez znaczenia pozostają tu również regulacje procesowe statuowane w ustawie systemowej. Mają one rangę rozwiązań ogólnych w materii prawa ubezpieczeń społecznych, stąd też wobec ich generalnego zasięgu wkraczają w przedmiotowy obszar zastosowania ustawy emerytalno-rentowej w stopniu uzasadnionym brakiem odmiennych postanowień tej ustawy. Specyfika regulacji prawnej w dziedzinie procesu ubezpieczeniowego wyraża się ponadto w tym, że przepisy ustaw regulujących tryb dochodzenia uprawnień do świadczeń i określających zasady ich

---

J. Nowacki, „*Odpowiednie*” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3, s. 367–376.

wypłaty zawierają jedynie postanowienia ramowe odnośnie postępowania w tych sprawach. Szczegółowy tryb postępowania ubezpieczeniowego został określony aktem rangi podustawowej, który normuje w sposób szczegółowy te instytucje proceduralne, które są najbardziej typowe i przydatne w praktyce stosowania prawa. W zestawieniu, akty te wyznaczają rozległy zakres regulacji podyktowany, jak można sądzić, wolą objęcia reżimem szczególnym wszystkich podstawowych instytucji proceduralnych w tej najliczniejszej grupie spraw. Struktura postępowania odrębnego pozwala na wyróżnienie trzech faz procesu, a mianowicie fazę wszczęcia postępowania, fazę czynności wyjaśniających oraz fazę jego zakończenia, przybierającą postać ustalenia uprawnień do świadczeń.

W fazie wszczęcia postępowania ustawodawca wyraźnie eksponuje zasadę nawiązywania stosunków prawnych na wniosek zainteresowanego. Zasadę skargowości, jako regułę, wyraża *expressis verbis* art. 116 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej stanowiąc, że postępowanie w sprawie świadczeń wszczynane jest na podstawie wniosku zainteresowanego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Inicjatywę nawiązania stosunku ubezpieczeniowego powierza się organom rentowym wyłącznie na zasadzie wyjątku, np. w stosunku do osób, które nabyły prawo do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, a ich wiek wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn; przyznania prawa do emerytury w miejsce należnej renty z tytułu niezdolności do pracy, czy też zmiana wysokości świadczenia w ramach waloryzacji.

Formułę art. 116 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej powielił § 3 rozporządzenia, zastrzegając jednocześnie, że wniosek, jako formalny wyraz woli uprawnionego, stanowi zgłoszone na piśmie lub ustnie do protokołu w organie rentowym żądanie przyznania świadczenia, inne żądania w sprawie przyznania świadczenia, a także żądanie wznowienia postępowania w sprawie świadczenia przez organ rentowy. W ostatniej z wyartykułowanych kategorii wyznaczenie zakresu znaczeniowego pojęcia wniosek, przez pryzmat żądania wznowienia postępowania, może budzić wątpliwo-

ści z uwagi na okoliczność, że w sprawach emerytalno-rentowych instytucja procesowa wznowienia postępowania przed organem rentowym nie znajduje zastosowania. Okoliczności stanów faktycznych wyartykułowanych w art. 114 ust. 1 i 1a ustawy emerytalno-rentowej, aktualizują wyłącznie możliwość złożenia wniosku o ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości. Natomiast w myśl art. 114 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej weryfikacja uprawnień do świadczeń ustalonych orzeczeniem sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w postępowaniu przed sądem, może nastąpić na podstawie wniosku o wznowienie postępowania, kierowanego wyłącznie przez organ rentowy.

Tym niemniej fazę wszczęcia postępowania wyróżnia kompleksowa i kazuistyczna regulacja, zwłaszcza w zakresie formy wniosku i jego obligatoryjnych załączników; drobiazgowo określenie daty wszczęcia postępowania, które pozostaje w zbiegu z precyzyjnie wyznaczoną datą złożenia wniosku, posiadającą w procesie ustalania uprawnień do świadczeń wymiar materialnoprawny<sup>19</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia, który wiąże datę złożenia wniosku z datą nadania za pośrednictwem przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej w obrocie krajowym lub zagranicznym. Na tej linii § 6 ust. 1 rozporządzenia realizuje element niezbędnej racjonalizacji procedury, wyprzedzając rozwiązania ogólne k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 57 § 5 k.p.a. respektuje się termin złożenia wniosku w dacie jego nadania lub złożenia odpowiednio w polskiej pla-

---

<sup>19</sup> Przede wszystkim wyznacza ona podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia sprawy, np. art. 186 ustawy emerytalno-rentowej stanowi, że przepisy tej ustawy stosuje się do wniosków emerytalno-rentowych złożonych począwszy od dnia wejścia w życie jej przepisów, czyli od dnia 1 stycznia 1999 r. Niekiedy data zgłoszenia wniosku jest istotnym elementem warunkującym powstanie uprawnień do świadczeń, np. w myśl art. 58 ust. 2 ustawy emerytalno-rentowej, wymagane dla powstania uprawnień rentowych, wskazane ustawowo okresy składkowe oraz nieskładkowe muszą przypaść na ostatnie dziesięciolecie przed zgłoszeniem wniosku o rentę. W każdym jednak przypadku dokładne ustalenie daty zgłoszenia wniosku ma szczególne znaczenie dla wnioskodawcy ze względu na termin podjęcia wypłaty świadczeń.

cówce operatora publicznego w przypadku obrotu krajowego lub w polskim urzędzie konsularnym w przypadku obrotu zagranicznego. Powyższe rozwiązania we współczesnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych oraz wzmożonej migracji ludności, są zdecydowanym anachronizmem.

Przepis § 6 ust. 5 i 6 rozporządzenia precyzuje również tryb oraz warunki związania terminem złożenia wniosku w przypadku zgłoszeń dokonywanych w zagranicznej instytucji ubezpieczeniowej państwa, z którym Rzeczypospolitą Polską łączy umowa międzynarodowa w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem oceny daty złożenia wniosku zgodnie z wewnętrznym prawodawstwem stosowanym przez tą instytucję. Drobiazgowa regulacja przepisów szczególnych w zakresie daty złożenia wniosku wypiera zatem odpowiednie rozwiązania k.p.a. Nie jest to jednak wyłączenie bezwzględne. Daje się zauważyć w zakresie oceny daty złożenia wniosku, istotnej z punktu widzenia ustalenia uprawnień do świadczeń, luki w przepisach szczególnych, które wyznaczają zakres odniesienia przepisów ogólnych k.p.a. W tej materii wyartykułowania wymaga przepis § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia, będący miarą unowocześnienia procedury i dostosowania do wymagań postępu technicznego. Zgodnie z jego brzmieniem wniosek, według określonych w rozporządzeniu kategorii, może być zgłoszony w formie dokumentu elektronicznego, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przez elektroniczną skrzynkę podawczą Zakładu. Jednocześnie w § 5 ust. 2 rozporządzenia określono wymogi formalne skutecznego złożenia wniosku, uwzględniając element korelacji z rozwiązaniami ogólnymi k.p.a. w konfrontacji z ustawą o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publicznej<sup>20</sup>. Natomiast w pozytywnej enumeracji kwalifikacji prawnej daty złożenia wniosku zabrakło w przepisach rozporządzenia kryteriów jej oceny w przypadku złożenia wniosku drogą elektroniczną, co uzasadnia potrzebę subsydiarnego stosowania art. 61 § 3a k.p.a.

---

<sup>20</sup> Por. ustawa z 17 lutego 2005 r. (Dz. U. nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

W fazie wszczęcia postępowania, obok istotnych kwestii pojęcia wniosku, trybu jego wnoszenia wraz z precyzyjnym określeniem daty, wyłania się aspekt obligatoryjnych elementów wniosku. W wyartykułowanej materii zaznacza się duży formalizm w zakresie treści wniosku, wyznaczony w § 4 ust. 1–3 rozporządzenia, z dodatkowym zastrzeżeniem, że do wniosku o przyznanie świadczenia powinny być dołączone, w zależności od ich rodzaju, odpowiednie dowody uzasadniające prawo do świadczeń lub ich wysokości. Przepisy § 10 do § 28 rozporządzenia stanowią w tym względzie enumerację dokumentów stosownych dla wykazania faktów prawotwórczych konkretnego świadczenia, wynosząc tego rodzaju wymagania do rangi podstawowych. Jednocześnie rozporządzenie w ramach czynności wstępnych postępowania wprowadza nowe rozwiązania, sprowadzające się do podjęcia oceny formalnej i procesowej żądania. Jurysdykcyjny charakter postępowania zdeterminował potrzebę oceny wniosku przede wszystkim przez pryzmat jego treści i obligatoryjnych załączników, niejednokrotnie przy udziale zainteresowanego, a także ustalenia przesłanek koniecznych do wszczęcia postępowania, a w tym przynależności sprawy do przedmiotu postępowania ubezpieczeniowego.

W tym względzie, do dnia wejścia w życie rozporządzenia, tj. do 22 listopada 2011 r. uzasadnione było odpowiednie stosowanie przepisów art. 61a § 1 i § 2 k.p.a. oraz art. 64 § 1 i § 2 k.p.a., ze wszystkimi wynikającymi stąd skutkami prawnymi. Aktualnie w § 4 ust. 4, 5 i 6 rozporządzenia określono dwie nowe instytucje, które korespondują terminologicznie ze statuowanymi w k.p.a., lecz odnoszą się do odmiennie ukształtowanych hipotetycznych stanów faktycznych.

Zgodnie z § 4 ust. 4 w zw. z ust. 6 rozporządzenia, jeżeli we wniosku nie zamieszczono danych lub nie dołączono dokumentów, które są niezbędne do jego rozpatrzenia, organ rentowy wzywa zainteresowanego do uzupełnienia wniosku w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje wydanie decyzji

o odmowie wszczęcia postępowania. Instytucję odmowy wszczęcia postępowania przepisy szczególne wiążą zatem z brakami formalnymi wniosku i jego załączników, pozostawiając w tej mierze ocenę organowi rentowemu. Do zadań instytucji ubezpieczeniowej w fazie wyprzedzającej wszczęcie postępowania, będzie należało określenie, które z danych lub dokumentów realizuje element niezbędności z punktu widzenia rozpatrzenia sprawy. Należy zwrócić przy tym uwagę, że § 4 ust. 4 rozporządzenia nie dokonuje nawet ich ogólnej typizacji, dając tym samym organowi rentowemu asumpt dla znacznego luzu decyzyjnego.

Na tle instytucji szczególnej odmowy wszczęcia postępowania, wyłania się jeszcze jeden istotny aspekt zagadnienia, a mianowicie stosunek do przepisów ogólnych k.p.a. Art. 61a § 1 i § 2 k.p.a., dodany do Kodeksu mocą ustawy z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>21</sup>, statuuje instytucję odmowy wszczęcia postępowania w drodze zaskarżalnego postanowienia, jeżeli żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną w sprawie lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. Rozwiązanie to wzorowane jest na art. 165a ustawy – Ordynacja podatkowa<sup>22</sup> i należy do kategorii uznanych i stosowanych w pewnym zuniwersalizowanym przedmiotowo zakresie odniesienia, z zagwarantowaniem kontroli w administracyjnym toku instancji oraz kontroli sądowej<sup>23</sup>. Jednocześnie kategoria

---

<sup>21</sup> Por. Dz. U. z 2011 r., nr 6, poz. 18.

<sup>22</sup> Por. Dz. U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm.

<sup>23</sup> Możliwość kontroli decyzji o odmowie wszczęcia postępowania wydanej w trybie szczególnym budzi natomiast istotne wątpliwości zwłaszcza w kontekście enumeracji art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, zgodnie z którą, kontrola sprawowana przez sąd powszechny odnosi się do decyzji merytorycznych, rozstrzygających o istocie sprawy. Decyzja o odmowie wszczęcia postępowania jest natomiast wyłącznie aktem stosowania prawa formalnego. Do decyzji o odmowie wszczęcia postępowania nie stosuje się również wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, którego zakres materialnoprawny określa art. 83 ust. 4 ustawy systemowej. Można natomiast rozważać możliwość kontroli instancyj-

prawna odmowy wszczęcia postępowania jest elementem niezbędnej racjonalizacji procedury we wstępnej fazie postępowania oraz przejawem wyboru optymalnego mechanizmu zamknięcia drogi do procesu w warunkach podmiotowej, przedmiotowej oraz formalnoprawnej niedopuszczalności. Kodeksowa formuła odmowy wszczęcia postępowania ściśle koresponduje bowiem z istotą prawa formalnego, które wypełnia funkcję służebną względem prawa materialnego i służy stosowaniu prawa materialnego poprzez wyznaczenie zupełnego katalogu reguł procesowych prawidłowego ukształtowania stosunku administracyjnoprawnego. Postępowanie administracyjne w swoim całościowym kształcie, od momentu wszczęcia do zakończenia, ma rację bytu tylko w obrębie określonego stosunku administracyjnego, przy uwzględnieniu jego strony podmiotowej, przedmiotowej, z zastrzeżeniem, że przepis prawa dopuszcza rozpatrzenie treści żądania w sposób merytoryczny w trybie jurysdykcyjnego procesu administracyjnego objętego reżimem k.p.a.<sup>24</sup>

W kontekście powyższego nie ulega wątpliwości, że przepis szczególny § 4 ust. 4 w zw. z ust. 6 rozporządzenia, wyłamuje konstrukcję odmowy wszczęcia postępowania z kategorii uznanej w ramach ogólnego postępowania administracyjnego; opiera swoją formułę wyłącznie na podstawach formalnych, wyczerpujących znamiona braków w obrębie treści wniosku i dołączonych dokumentów, które organ rentowy potraktuje za niezbędne do jego

---

nej sprawowanej przez Prezesa ZUS w stosunku do tych decyzji organów rentowych, dla których art. 118 ust. 7 ustawy emerytalno-rentowej w związku z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, nie zastrzegają środków odwoławczych określonych w odrębnych przepisach. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 5 ustawy systemowej, w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu jest Prezes ZUS.

<sup>24</sup> Por. W. Chróścielewski, *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.*, [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl – Rzeszów 2009, s. 49 i n. Zob. również J. Filipek, *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana...*, s. 92 i n.



rozpatrzenia<sup>25</sup>. Odmowa wszczęcia postępowania w administracyjnym postępowaniu szczególnym może następować w warunkach pełnej dopuszczalności wniosku pod względem podmiotowym, przedmiotowym oraz formalnoprawnego poddania reżimowi procesu szczególnego.

Analiza § 4 ust. 4 rozporządzenia w zestawieniu z hipotetycznymi stanami faktycznymi aktualizującymi możliwość jego zastosowania, wskazuje na dodatkowy mankament regulacji. Instytucja szczególna odmowy wszczęcia postępowania opiera się na kategoriach ocennych, przy uwzględnieniu określonego stopnia abstrakcji właściwej dla tej fazy postępowania. Organ wzywa do uzupełnienia wniosku, po uprzednim stwierdzeniu, jakie dane i dokumenty są niezbędne do rozpatrzenia sprawy, z zastrzeżeniem dopuszczalnych prawem dyspens, a po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu, wydaje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania. Niewątpliwie tego rodzaju ustalenia, biorąc pod uwagę konsekwencje prawne, a także uwzględniając wielość form świadczeniowych, ich zdeterminowanie zróżnicowanymi faktami prawotwórczymi, wymagają złożonych zabiegów na drodze postępowania wyjaśniającego, przy zastosowaniu standardowych reguł procesu dowodzenia, pomimo faktu, że jest to dopiero faza rokowań co do wpływu poszczególnych danych i dowodów na rozpatrzenie sprawy, zaś efekt w postaci wyczerpującego ustalenia faktów prawotwórczych jest na tym etapie dalece niepewny.

Niewątpliwie elementem wspomagającym fazę wstępnego dookreślenia katalogu danych i dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia sprawy, o których mowa w § 4 ust. 4 rozporządzenia, jest normatywne sprecyzowanie rodzaju środków dowodowych, a przy tym powiązanie zagadnień procesu dowodzenia z przesłankami

---

<sup>25</sup> Zaznaczenia wymaga jednak okoliczność, że ustawa emerytalno-rentowa nie w każdym przypadku wszczęcia i prowadzenia postępowania wymaga pełnej dokumentacji wniosku w postaci jego obligatoryjnych załączników. Pogląd taki uzasadnia zwłaszcza regulacja zaliczkowej wypłaty świadczeń. Por. art. 120 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej.

materialnoprawnymi danego świadczenia. W przepisach § 10 do § 28 rozporządzenia, ustawodawca wyraźnie wskazuje okoliczności będące przedmiotem dowodów z dokumentów, niezbędnych dla potwierdzenia określonych uprawnień świadczeniowych, obarczając jednocześnie ciężarem dowodzenia tych faktów stronę zainteresowaną. Znamienne dla postępowania w sprawach emerytalno-rentowych jest szczegółowe ukształtowanie procesu dowodzenia w części dotyczącej dokumentacji wniosków o poszczególne świadczenia, normatywne sprecyzowanie środków dowodowych i powiązanie z faktami prawotwórczymi konkretnego uprawnienia. Wśród osobliwości postępowania wyjaśniającego zaznacza się przyzwolenie na korzystanie w dość szerokim zakresie ze specyficznego środka dowodowego, jakim jest oświadczenie zainteresowanego, składane dla potwierdzenia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Jednocześnie przepisy rozporządzenia przypisują oświadczeniom zainteresowanego walor dowodu podstawowego w kategorii środków dowodowych oraz charakter dowodu z dokumentu prywatnego. W ubezpieczeniowym postępowaniu wyjaśniającym zaznacza się również specyficzna rola dowodu z zeznań świadków. Tylko w wyjątkowych wypadkach przyjmuje się możliwość udowadniania zeznaniami świadków okresów zatrudnienia zaliczanych do stażu emerytalno-rentowego<sup>26</sup>.

W postępowaniu przed organem rentowym mogą być również dopuszczone dodatkowe dowody, jeżeli są one niezbędne do załatwienia sprawy. W tym przypadku, na zasadzie § 29 ust. 1 rozporządzenia, organ rentowy wzywa zainteresowanego lub inny podmiot do przedłożenia dodatkowych dowodów, wyznaczając termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 60 dni, licząc od dnia doręczenia wezwania. Rozporządzenie określa również rygor bezskutecznego upływu terminu. Jest to, stosownie do okoliczności, wydanie decyzji w sprawie świadczeń na podstawie posiadanych dowodów, albo wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania, jeżeli żądane dowody były niezbędne do rozpatrzenia

---

<sup>26</sup> Por. § 24 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy emerytalno-rentowej.

sprawy. Okazuje się zatem, że instytucja odmowy wszczęcia postępowania aktualizuje się zarówno w fazie wstępnej postępowania, jak i w fazie zaawansowanego postępowania wyjaśniającego, które jest, co do zasady, następstwem skutecznego złożenia wniosku, jako warunku *sine qua non* właściwego postępowania w sprawie.

Analiza instytucji szczególnej odmowy wszczęcia postępowania w kontekście pragmatyki jej zastosowania, wskazuje również na potrzebę określenia relacji względem statuowanej w kolejnym przepisie § 4 ust. 5 rozporządzenia, instytucji pozostawienia wniosku bez rozpoznania. U podstaw zastosowania § 4 ust. 5 rozporządzenia, występują braki formalne wniosku dotyczące danych osobowych wnioskodawcy, w tym danych dotyczących odpowiednio aktualnego lub dotychczasowego miejsca zamieszkania, względnie miejsca pobytu zainteresowanego. Dane te należą niewątpliwie do kategorii niezbędnych do rozpatrzenia wniosku w rozumieniu § 4 ust. 4 rozporządzenia, a w konsekwencji są potencjalnie zawarte w hipotezie statuowanej w nim normy prawnej. Należy zatem przyjąć, że we wskazanym zakresie przepis § 4 ust. 4 rozporządzenia, stanowi rodzaj ustawowej dyspensy od stosowania instytucji odmowy wszczęcia postępowania na rzecz pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Abstrahując od kwestii wzajemnej relacji obu instytucji, należy zwrócić uwagę na kilka mankamentów praktycznego zastosowania przepisu § 4 ust. 5 rozporządzenia w wyartykułowanych hipotetycznych stanach faktycznych. Przede wszystkim intryguje kategoryczne sformułowanie po stronie organu rentowego obowiązku pozostawienia wniosku bez rozpoznania, jako skutek bezwarunkowy określonych braków formalnych wniosku. Podanie imienia, nazwiska, adresu osoby wnoszącej podanie jest niewątpliwie jednym z elementów indywidualizujących zainteresowanego, a ponadto umożliwia przeprowadzenie postępowania z poszanowaniem zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Pominięcie tych danych we wniosku, co do zasady, wyłącza możliwość nawiązania kontaktu z zainteresowanym, ale tylko przy założeniu,

że organ nie ma możliwości ustalenia niezbędnych elementów indywidualizacji zainteresowanego na podstawie posiadanych danych zwłaszcza, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych pozwala na to np. konfrontacja z pozostałymi, obligatoryjnymi elementami treści wniosku, tj. numerem PESEL, serią i numerem dowodu osobistego lub paszportu, podpisem pod wnioskiem, pozwalającym na identyfikację, czy też danymi zarejestrowanymi na indywidualnym koncie zainteresowanego. W tym stanie rzeczy, bezwzględnie sformułowany obowiązek organu rentowego pozostawienia podania bez rozpoznania budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia standardów ochrony praw uczestników postępowania, a także konsekwencji prawnych skutecznego złożenia wniosku w ściśle określonym terminie.

Wyłożone względy dają powody do twierdzenia, że przepisy szczególne opierają swoje rozwiązania prawne na istotnych modyfikacjach k.p.a., normach oraz konstrukcjach procesowych, które wykazują względem k.p.a. pewne zewnętrzne związki o charakterze pojęciowym, lecz nie odzwierciedlają istoty regulacji prawnej postępowania ogólnego w praktyce ich zastosowania.

W tym stanie rzeczy powstaje zasadnicze pytanie, czy wdrożenie wyspecjalizowanych mechanizmów działania organu w procesie decyzyjnego stosowania prawa, wyznacza instytucjonalne granice odstępstw od stosowania k.p.a., przesądza o autonomii instytucji oraz warunkach samoistnego kształtowania trybu działania organu, czy też jest normatywnym przejawem kreowania szczególnych przesłanek dodatkowych, swoistej inflacji w przepisach szczególnych hipotetycznych stanów faktycznych zastosowania instytucji statuowanych w k.p.a.?

Względy praktyki stosowania prawa determinują pozytywną odpowiedź na drugie z zadanych pytań. W warunkach ograniczonego zakresu kryteriów oparcia instytucji, trudno mówić o samodzielności bytu prawnego. Nie można wykluczyć sytuacji złożenia wniosku przez osobę nieposiadającą legitymacji procesowej, żądania nieznajdującego oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, żądania niedopuszczalnego z przyczyn natury

formalnej, lub dla którego materialnoprawną przeszkodą są gwarancje wynikające z zasady *res iudicata*. W realiach codziennej praktyki stosowania prawa takie sytuacje aktualizują potrzebę sięgania do przepisów rozbudowanej procedury k.p.a., mocą odesłania art. 180 § 1 kodeksu. W relacjach administracyjnej procedury szczególnej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych względem reżimu ogólnego k.p.a., normy kodeksowe ze swej istoty służą wypełnianiu luk, stanowią niezbędne ogniwo spajające instytucje procesowe, dopełniają obraz przesłanek ich zastosowania, celem osiągnięcia efektu kompletności uregulowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że kształt i rozmiar subsydiarnego zastosowania k.p.a. zależy każdorazowo od przedmiotowych ram i zasięgu normowania spajanych instytucji szczególnych. W warunkach art. 61a § 1 i § 2 k.p.a. oraz § 4 ust. 4 rozporządzenia proces zespala hipotetycznych stanów faktycznych zastosowania instytucji odmowy wszczęcia postępowania ubezpieczeniowego jest klarowny i nie budzący wątpliwości. Stosunek obu przepisów nie wykazuje bowiem znamion konkurencyjności, a w konsekwencji znajdują one w pełni zastosowanie w kreowaniu spójnego systemu procesowego fazy wstępnego badania wniosku pod względem procesowym i formalnym. Nie ulega natomiast wątpliwości, że objęcie hipotezą zastosowania instytucji odmowy wszczęcia postępowania określonych braków formalnych wniosku wraz z przedmiotowym zakresem odniesienia instytucji szczególnej pozostawienia wniosku bez rozpoznania, stanowi wyłom w zakresie stosowania rozwiązań ogólnych art. 64 § 1 i § 2 k.p.a.

Kolejną kwestią wymagającą odnotowania w ocenie legislacyjnego ujęcia zagadnień proceduralnych w przepisach szczególnych, jest regulacja fazy zakończenia postępowania. Zarówno przepisy ustawy emerytalno-rentowej, jak i rozporządzenia wykonawczego odwołują się do decyzji, jako procesowej formy deklaratoryjnego potwierdzenia rzeczywistego stanu uprawnień do świadczeń, a jednocześnie warunkiem koniecznym skutecznej realizacji świadczenia.

Dla rozważanej problematyki zastosowania przepisów k.p.a. istotne znaczenie ma w wyartykułowanej materii, procesowe ujęcie decyzji. Wywodzi się ono z treści art. 104 § 1 i § 2 k.p.a. w powiązaniu z art. 107 § 1, a także art. 1 pkt 1 k.p.a., które wskazują jednoznacznie na decyzję jako podstawową formę prawną dla rozstrzygnięcia sprawy. Kwestia technicznego sposobu zakończenia postępowania ubezpieczeniowego nie wzbudza zatem wątpliwości. Zakres stosowania przepisów k.p.a. wymaga natomiast oceny przez pryzmat odrębności zaznaczających się w świetle regulacji przepisów szczególnych.

Ustawa emerytalno-rentowa określa szczegółowy termin na wydanie decyzji pierwszorzadowej. Wyznacza go przedział czasowy 30 dni liczony od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Przepis art. 118 ustawy emerytalno-rentowej statuuje kazuistyczne rozwiązania pozwalające na precyzyjne określenie, kiedy można uznać, że postępowanie wyjaśniające zostało zakończone. Podobnie jak w k.p.a., terminy załatwiania spraw ubezpieczeniowych zostały tu ujęte w kategorii terminów maksymalnych, jednak w przeciwieństwie do rozwiązań ogólnego postępowania administracyjnego, rozpoczynających swój bieg nie w momencie wszczęcia postępowania, lecz od chwili zakończenia postępowania wyjaśniającego. Warta odnotowania jest natomiast okoliczność, że art. 118 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej wyraźnie zastrzega ten szczególny sposób obliczania terminu załatwienia sprawy dla decyzji wydawanych po raz pierwszy. Z takiej regulacji można odczytać uprawnienie, a zarazem obowiązek do podejmowania kolejnych rozstrzygnięć według określonych w k.p.a. zasad załatwienia spraw.

Na tle art. 107 § 1 k.p.a. wyłania się natomiast kwestia wymagań formalnych prawidłowej decyzji. W postępowaniu szczególnym w sprawach ubezpieczeń to zagadnienie nie zostało ujęte jednolicie. Katalog dodatkowych, pozakodeksowych treści decyzji jest uwarunkowany jej *meritum*, a więc zdeterminowany zakresem rozstrzygnięcia. Ustawodawca wprowadza rozróżnienie pomiędzy decyzją przyznającą świadczenie, w której zaznacza się

szereg wymagań warunkujących skuteczną i prawidłową realizację świadczenia, a decyzją odmowną, którą w zestawieniu z decyzją świadczeniową, wyróżnia rodzaj szczegółowych pouczeń, co do możliwości ubiegania się o inne świadczenie lub świadczenie ustalane przez organ rentowy na podstawie odrębnych przepisów, jeżeli z akt sprawy wynika, że zainteresowany miałby do niego prawo. Rozporządzenie określa również dodatkowe wymagania formalne decyzji ustalającej prawo do zasiłku pogrzebowego, decyzji zawieszającej prawo do świadczenia, a także decyzji wstrzymującej wypłatę świadczenia. Zagadnienia związane z ukształtowaniem treści decyzji zostały zatem uregulowane odrębnie w przepisach ustaw szczególnych i rozporządzeń wykonawczych. Warto jednak zaznaczyć, że zakres regulacji nie jest w tej mierze wystarczający, w konsekwencji wymaga uwzględnienia posiłkowej funkcji k.p.a. Szczególna afirmacja roli regulacji ogólnego procesu administracyjnego i jego wpływu na kształtowanie konstrukcji prawidłowej decyzji w sprawach emerytalno-rentowych, znajduje swój wyraz w statuowanej w § 33 ust. 1 rozporządzenia konstrukcji odesłania konkretnego do stosowania art. 107 k.p.a. Należy przy tym zaznaczyć, że jest to swego rodzaju nawiązanie do przeszłości w zakresie legislacyjnej techniki odesłania do stosowania k.p.a.<sup>27</sup> Tym niemniej przed dniem wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego z 11 października 2011 r. w postępowaniu w sprawach emerytalno-rentowych posługiwano się wyłącznie techniką generalnego odesłania do ogólnie określonego zakresu odniesienia<sup>28</sup>.

Zakreślone relacje procedury szczególnej do rozwiązań ogólnych k.p.a., wyznaczające w istocie model regulacji prawnej postępowania, nie wyczerpują w całości złożonej problematyki kształtowania wyspecjalizowanego podsystemu proceduralnego. Pomimo istotnej racjonalizacji procedury w przepisach szczególnych, za-

---

<sup>27</sup> Na konstrukcji odesłań konkretnych do stosowania k.p.a. opierało się rozporządzenie z 12 grudnia 1968 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń.

<sup>28</sup> Por. art. 180 § 1 k.p.a. w zw. z art. 124 ustawy emerytalno-rentowej oraz art. 123 ustawy systemowej.

cieśnienia objętościowych ram rozporządzenia, dającego pozorny efekt zminimalizowania odrębności proceduralnych, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że poddanie reżimowi szczególnemu postępowania w sprawach emerytalno-rentowych, zatacza coraz szersze kręgi.

W tym względzie wyartykułowania wymaga statuowanie przepisami nowego rozporządzenia tzw. „mini procedury” w sprawie świadczeń przyznawanych przez Prezesa ZUS w drodze wyjątku. Przepisy rozporządzenia odnoszą swoje regulacje do fazy wszczęcia postępowania, fazy postępowania wyjaśniającego, fazy podjęcia w sprawie rozstrzygnięcia oraz fazy realizacji uprawnień do świadczeń. Zgodnie z § 38 rozporządzenia, postępowanie w sprawach świadczeń przyznawanych przez Prezesa ZUS w drodze wyjątku, wszczyna się na wniosek zainteresowanego. Okoliczności brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku, są potwierdzane za pomocą środków dowodowych enumeratywnie wskazanych w § 39 ust. 1–3 rozporządzenia. Zaznacza się przy tym szczególna moc dowodów z dokumentów, z których znaczna część obejmuje dokumenty urzędowe. Prymat ściśle określonych dowodów w postępowaniu przed Prezesem ZUS staje się jedną z przesłanek uzasadniających tezę o emancypacji zasad postępowania względem reguł ogólnego procesu administracyjnego. Zmarginalizowanie k.p.a. w tej materii wynika również z faktu, że rozporządzenie w sposób szczegółowy reguluje wymogi co do zakresu i formy wykazywania przez wnioskodawcę określonych faktów prawotwórczych, a więc dokumentowania i udowadniania istotnych okoliczności niezbędnych do uzyskania świadczeń; przesądzając tym samym o przeniesieniu ciężaru dowodu na stronę zainteresowaną. Specyfiką, a zarazem istotnym *novum* w postępowaniu przed Prezesem ZUS, staje się statuowanie reguł procesowych opartych na afirmacji legalizmu dowodowego oraz podstaw egzystencjonalnych prawdy formalnej.

Ocena stanu faktycznego i prawnego sprawy, jako podstawa wydania decyzji, następuje, zgodnie z § 40 rozporządzenia, na dzień zakończenia postępowania wyjaśniającego zgodnie z regu-



łami reżimu szczególnego. Jednocześnie przepisy rozporządzenia nie zawierają regulacji pozwalających na jednoznaczne umiejscowienie daty zakończenia postępowania wyjaśniającego w czasie, co niewątpliwie znacznie utrudni kontrolę legalności rozstrzygnięcia.

Rozporządzenie określa również zasady i tryb realizacji decyzji Prezesa ZUS, przy czym w tej mierze zaznaczenia wymaga fakt, że charakterystyczną cechą szczególnego trybu przyznawania i realizacji świadczeń pozaubezpieczeniowych jest to, że z mocy decyzji, będącej typowym aktem administracyjnym, służącym konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego, nawiązuje się stosunek prawny podporządkowany normom prawa ubezpieczeń społecznych i materializowany na zasadach właściwych temu prawu. W konsekwencji, zgodnie z § 41 rozporządzenia, na podstawie decyzji Prezesa ZUS przyznającej świadczenia w drodze wyjątku, organ rentowy podejmuje wypłatę i realizuje uprawnienia świadczeniowe, przy wykorzystaniu, typowych dla prawa ubezpieczeń społecznych, mechanizmów wypłaty świadczenia oraz ochrony środków finansowych przed nienależną wypłatą.

Zakreślony przepisami § 38 do § 41 rozporządzenia wariant regulowania postępowania w sprawie świadczeń niestandardowych, jedynie odpowiadających świadczeniom z ubezpieczenia społecznego, zasługuje w kontekście powyższego na baczniejszą uwagę co najmniej z kilku powodów, a mianowicie: 1) Prezes ZUS, wypełniając szczególną rolę w procesie przyznawania świadczeń w drodze wyjątku, nie występuje na pozycji organu rentowego w rozumieniu ustawy emerytalno-rentowej. Kompetencje Prezesa ZUS nie są kompetencjami ZUS realizowanymi przez uprawnione jednostki organizacyjne Zakładu. Prezes ZUS występuje w roli samoistnego podmiotu praw i obowiązków z tytułu przyznawania świadczeń w szczególnym trybie<sup>29</sup>; 2) świadczenia przyznawane przez Pre-

---

<sup>29</sup> NSA w Warszawie w wyroku z 8 stycznia 2002 r., II SA 2329/01, Lex nr 121916 przyjął, że w sprawach o świadczenia przyznane w drodze wyjątku na podstawie ustawy emerytalno-rentowej, Prezes ZUS nie jest organem rentowym lecz organem administracyjnym.

zesa ZUS nie mają charakteru ubezpieczeniowego, nie pozostają w związku z funduszem gromadzonym na ten cel ze składek ubezpieczeniowych przyszłych świadczeniobiorców; 3) świadczenia przyznawane w drodze wyjątku należą do kategorii świadczeń socjalnych przyznawanych w ramach zabezpieczenia społecznego i finansowanych ze środków budżetu państwa; 4) normy kompetencyjne, upoważniające Prezesa ZUS do przyznawania świadczeń w drodze wyjątku, nie mieszczą się w pojęciu norm prawa ubezpieczeń społecznych. Są to normy prawa administracyjnego, zawarte w aktach prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych z uwagi na ich związek merytoryczny z tym prawem<sup>30</sup>; 5) decyzje Prezesa ZUS w przedmiocie przyznania świadczeń w drodze wyjątku, nie podlegają kontroli w postępowaniu przed sądem powszechnym. Zgodnie z art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, od decyzji przyznającej świadczenia w drodze wyjątku oraz od decyzji odmownej, odwołanie nie przysługuje. Strona niezadowolona z decyzji może złożyć do Prezesa ZUS wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie i na zasadach k.p.a.<sup>31</sup>; 6) badanie legalności działania Prezesa ZUS przez pryzmat zgodności z prawem aktu administracyjnego i oceny realizacji celu, dla którego upoważnienie do wydawania decyzji zostało Prezesowi ZUS ustawowo powierzone, następuje w postępowaniu przed sądem administracyjnym<sup>32</sup>; 7) do dnia wejścia w życie rozporządzenia, wyłącznym źródłem regulacji zasad i trybu prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku, było k.p.a. Istotnym determinantem podporządkowania postępowania reżimowi Kodeksu, był przepis art. 180 § 1 k.p.a., a także powielający jego konstrukcję, przepis art. 124 ustawy emerytalno-rentowej, zgodnie z którym w postępowaniu w sprawach o świadczenia

---

<sup>30</sup> Por. K. Kolasiński, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 20.

<sup>31</sup> Por. art. 83 ust. 4 ustawy systemowej.

<sup>32</sup> Por. wyrok NSA z 16 marca 2000 r., II SA 2453/99, PP 2000, nr 5, s. 41; zob. również wyrok NSA w Warszawie z 4 lipca 2001 r., II SA 387/01, Lex nr 55033.

określone w ustawie stosuje się przepisy k.p.a., chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Z uwagi na okoliczność, że ustawa emerytalno-rentowa w przepisach działu IX zastrzegła odmienne zasady postępowania jedynie dla procesu dochodzenia uprawnień do świadczeń przed organem rentowym, tryb szczególny nie znajdował odniesienia do postępowania w przedmiocie przyznawania uprawnień przez Prezesa ZUS<sup>33</sup>.

Wyłożone względy dają powody do przyjęcia tezy o dalszej ewolucji postępowania szczególnego w sprawach objętych materiałą ustaw z zakresu ubezpieczeń społecznych w kierunku coraz większej emancypacji względem k.p.a. Objęcie regułami szczególnymi postępowania przed Prezesem ZUS intensyfikuje zjawisko tworzenia poza ramami kodyfikacji wyspecjalizowanych, samostanowiących reguł procesowych w wyodrębnionych normatywnie obszarach formalnoprawnych, bez wyraźnego uchylecia mocy obowiązującej k.p.a. Nadal mamy bowiem do czynienia z instytucjami procesowymi, dla których system wzajemnych relacji wyznacza przepis art. 180 § 1 k.p.a., a także art. 124 ustawy emerytalno-rentowej, czy 123 ustawy systemowej. Tym niemniej aktualizujący się układ odniesienia przepisów ogólnych i stosunek do przepisów szczególnych sprawia, że rola k.p.a. w tej materii procesowej podlega systematycznej dewaluacji.

**IV.** Podejmując próbę oceny modelu regulacji prawnej postępowania w sprawach emerytalno-rentowych, przez pryzmat relacji procedury szczególnej do reguł ogólnego postępowania administracyjnego, można bez wątpienia stwierdzić, że zakładana funkcja uniwersalizująca k.p.a. w dziedzinie procesu ubezpieczeniowego, sukcesywnie traci na znaczeniu. Sposób wyznaczenia zakresu związania k.p.a., faktycznie zdeterminowanego przepisami ustaw odrębnych, jest źródłem destrukcji procedury oraz systematycznego rozluźniania więzi pomiędzy administracyjnym

---

<sup>33</sup> Por. wyrok NSA z 12 października 2000 r., II SA 1243/00, Lex nr 51002. Zob. również uzasadnienie do wyroku NSA z 16 marca 2000 r., II SA 2453/99, PP 2000, nr 5, s. 41.

postępowaniem ogólnym, a postępowaniem szczególnym. Zaznaczając się w procesie ewolucji procedury stałą tendencją do osłabiania znaczenia k.p.a. w rekonstrukcji spójnego i pełnego modelu postępowania w sprawach emerytalno-rentowych potęguje zjawisko tzw. ucieczki od kodyfikacji i eksponowania materialno-prawnych i formalnych kryteriów decydujących o odrębności danego aktu prawnego; przy czym w postępowaniu w sprawach emerytalno-rentowych ciężenie w kierunku przyznania k.p.a. jedynie subsydiarnej funkcji, istotnie wkomponowało się w stosowaną technikę legislacyjnego ujęcia procedury. Znamienną cechą postępowania w sprawach emerytalno-rentowych jest przy tym przeniesienie ciężaru normowania procedury z aktu rangi ustawowej na akt podustawowy. Dla kwestii ogólnie zakreślonych w ustawie emerytalno-rentowej, można znaleźć w reguły uszczegółowienie w przepisach rozporządzenia. Normy proceduralne są zatem konstruowane z przepisów wielu aktów prawnych, zajmujących różne miejsce w hierarchii źródeł prawa. Taki sposób regulacji nie napawa optymizmem w kontekście pragmatyki odtwarzania systemu proceduralnego. Pełny model postępowania jest bowiem ustalany w konkretnym procesie decyzyjnego stosowania prawa, poprzez zestawienie ze sobą przepisów różnych aktów prawa procesowego, co zawsze może rodzić wątpliwości i pytania odnośnie poprawności wyniku. Założona koncepcja niemalże prawotwórczego odtwarzania systemu procesowego w okolicznościach konkretnego stanu faktycznego, przy uwzględnieniu hierarchicznej budowy źródeł prawa formalnego oraz konstrukcji generalnego odesłania do stosowania k.p.a., wymaga dużej wiedzy i wyczucia, zwłaszcza wobec braku jasnej wizji pełnej i rozwiniętej procedury, odpowiadającej standardom Kodeksu.

Przyjęty model regulacji nie służy realizacji postulatu przejrzystości prawa, zupełności i klarowności systemu proceduralnego. Niedoskonałość ujęcia legislacyjnego dodatkowo potęguje fakt braku spójności pojęć oraz stosowanej terminologii, co w konsekwencji znacznie utrudnia interpretacje i czytelność tekstu prawnego.

Wyłożone względy dają powody do twierdzenia, że regulacja prawna postępowania w sprawach emerytalno-rentowych realizuje legislacyjny wariant konsolidacji przepisów procesowych poza ramami kodyfikacji, celem ugruntowania odmian szczególnych postępowania jurysdykcyjnego z jednoczesnym zaznaczeniem, że szczególne cechy prawa formalnego z zakresu ubezpieczeń społecznych, również w kontekście nowego rozporządzenia, nie zawsze są poparte racjonalnymi względami adekwatności norm formalnych do wyodrębnionej grupy norm materialnych. Niejednokrotnie stanowią one dzieło przypadku, zaznaczających się separatyzmów resortowych lub nie w pełni przemyślanej wizji właściwego dla danej kategorii spraw, trybu postępowania.

#### ABSTRACT

##### Legal regulation of the procedure in matters of retirement pension and other pension – evaluation of the legislative formulation after amending of the law from 2011

The subject of the article is a theoretical analysis of principles and the course of carrying out proceedings in matters from the scope of social insurance to determine a character of the legal regulation of the procedure and relation to the Code of Administrative Procedure in the process of reconstruction of the formal and legal regime.

On account of an extensive research material, the basic attention was targeted on regulation of the process of asserting entitlement to retirement and pension benefits particularly taking into consideration the system of dependence of both procedures in new legal conditions designated by the contents of regulation of the Ministry of Labour and Social Policy of 11 October 2011 in the matter of procedure for retirement and pension benefits.

The undertaken analysis intends to determine the scope in which the insurance procedure is close to the constructions of the Code and in which it decidedly breaks with solutions of the general administrative procedure, and in consequence to evaluation of rightness of the legislative formulation of the formal law in the field of the insurance process.