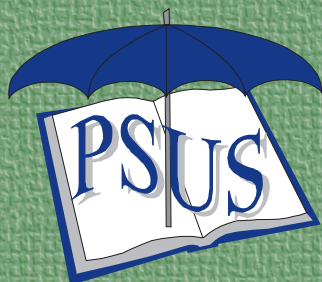


POLSKIE STOWARZYSZENIE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO



**PROCEDURY
W UBEPIECZENIACH
EMERYTALNYM I RENTOWYCH**

GNIEZNO 2008

POLSKIE STOWARZYSZENIE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych



GNIEZNO 2008

Praca przygotowana pod kierunkiem
prof. dr hab. Barbary Wagner i Marii Nowak
z okazji konferencji naukowej na temat
„Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych”
(Gniezno 25-26 września 2008 r.)
zorganizowanej przez Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego

Publikacja sponsorowana przez
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Projekt graficzny okładki
Beata Giska

Redaktor
Łucja Kucharczyk-Rok
Bożena Niedziałek

Redaktor techniczny
Marzena Kostrowiecka

Korekta
Małgorzata Motyl
Ewa Wojtczak

Skład: Poligrafia ZUS w Warszawie. Zam. nr 109/09.
Druk: Wydż. Poligr. w Słupsku. Nakł. 1000 egz. Zam. nr 318/09.

Spis treści

Wprowadzenie – <i>Barbara Wagner</i>	5
Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego – <i>Walerian Sanetra</i>	7
Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – <i>Andrzej Wróbel</i>	39
Pojęcie spraw z zakresu ubezpieczeń emerytalnego i rentowych – <i>Kamil Antonów</i>	49
Problem obliczania i wypłaty świadczeń z nowego systemu emerytalnego i rentowego – <i>Aleksandra Wiktorow</i>	72
Postępowanie dowodowe w sprawach emerytalno-rentowych – <i>Marek Pogonowski</i>	80
Wznowienie postępowania w sprawach emerytalno-rentowych – <i>Renata Babińska-Górecka</i>	100
Ochrona danych osobowych w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych – wybrane zagadnienia – <i>Ewa Kulesza</i>	123
Sprawozdanie z XVII Konferencji Naukowej Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego – Gniezno, 25-26 września 2008 r.	139

Wprowadzenie

Do podstawowych, statutowych celów Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego należy popularyzowanie idei ubezpieczenia społecznego oraz wiedzy z tej dziedziny. Jednym ze sposobów ich realizacji jest organizowanie konferencji o tematyce związanej z ubezpieczeniem społecznym.

Tegoroczna, XVII już konferencja Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego poświęcona była proceduralnym zagadnieniom ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Zagadnienia te są nie mniej istotne od problemów materialnoprawnych i są zarazem równie jak one skomplikowane prawnie. Nie mniej istotne, gdyż przepisy o postępowaniu stanowią gwarancję właściwej ochrony praw podmiotowych ubezpieczonych, sformułowanych (przewidzianych) w normach prawa materialnego. Równie skomplikowane, albowiem stosunki procesowe w płaszczyznach podmiotowej i przedmiotowej są, w pewnym sensie, odbiciem stosunków materialnych. Przy tym sprawy emerytalne i rentowe są rozpatrywane przez organy rentowe według procedury administracyjnej, zaś podstawę ich rozpoznania przed sądami ubezpieczeń społecznych (pracy i ubezpieczeń społecznych) stanowią przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Autorami opracowań i zarazem referentami są: dr Kamil Antonów, dr Renata Babińska-Górecka, dr Ewa Kulesza, dr Marek Pogonowski, prof. dr hab. Walerian Sanetra, dr Aleksandra Wiktorow, prof. dr hab. Andrzej Wróbel. Organizatorzy konferencji mają nadzieję, że zaprezentowane opracowania będą znakomitą podstawą do dyskusji nad ich tezami. Nie tylko pozwolą na przybliżenie wiedzy o postępowaniach w sprawach emerytalnych i rentowych, ale też przyczynią się do głębszego zainteresowania tą problematyką.

Wielkopolski Oddział Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego podjął się trudu zorganizowania konferencji, stwarzając sprzyjające warunki do obrad i przyjazny klimat do bezpośrednich kontaktów, wymiany poglądów i doświadczeń między uczestnikami.

Zarząd Główny Stowarzyszenia dziękuje poznańskiemu Oddziałowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz wszystkim tym, którzy mieli swój udział w zorganizowaniu spotkania i wyraża nadzieję, że tematy podjęte na konferencji będą stanowić znaczący wkład do dorobku literatury z zakresu ubezpieczenia społecznego.

Przewodnicząca Zarządu Głównego PSUS
Prof. dr hab. Barbara Wagner

Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego

1. Sposoby podejścia do badania i prezentacji orzecznictwa Sądu Najwyższego

Rozważania na wskazany w tytule temat warto zacząć od kilku uwag natury ogólnej. Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych stanowi fragment szerszego zagadnienia jakim jest sądowe stosowanie prawa, w związku z którym mówi się o możliwych różnych ujęciach tego zagadnienia czy podejściach do niego.

Swego czasu rozważając wymienione zagadnienie J. Wróblewski wyróżnił: • opisowe podejście do zagadnienia sądowego stosowania prawa (w jego ramach przedmiotem analizy może być „materiał decyzji sądowych”, „materiał psychologiczny”, analiza może dotyczyć powiązań funkcjonalnych, np. między decyzją sądową a czynnikami ją warunkującymi) • podejście teoretyczne (w jego ramach skonstruował trzy modele teoretyczne, tj. model decyzyjny, model funkcjonalny i model informacyjny sądowego stosowania prawa) • podejście z punktu widzenia prawa obowiązującego • podejście oceniająco-postulatywne¹.

Takie różne sposoby podejścia do zagadnienia sądowego stosowania prawa są oczywiście odpowiednio możliwe również w odniesieniu do takiego szczególnego jego przypadku jak stosowanie prawa przez sądy w sprawach emerytalno-rentowych. W szczególności przedmiotem analizy może tu być konkretne orzecznictwo w sprawach emerytalno-rentowych (w tym opis poszczególnych rozstrzygnięć sądowych), badania mogą dotyczyć tego fragmentu obowiązujących regulacji materialnoprawnych i procesowych, które dotyczą emerytur i rent, mogą mieć one także charakter oceniająco-postulatywny, i to zarówno gdy idzie o określone uregulowania prawne, jak i zapadające orzeczenia sądowe (w tym oceniające tzw. kierunki orzecznictwa), co w szczególności uwidacznia się w krytycznych wypowiedziach glosatorów odnoszących się do rozstrzygnięć w sprawach emerytalno-rentowych. Możliwe jest także podejście teoretyczne, które może polegać na opracowaniu teoretycznego modelu sądowego stosowania prawa w sprawach ubezpieczenio-

¹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 16 i nast.

wych (czy jeszcze bardziej szczegółowszego modelu stosowania prawa przez sądy w sprawach emerytalno-rentowych), jako szczególnego przypadku w stosunku do ogólnego modelu (modelów) sądowego stosowania prawa.

W decyzyjnym modelu sądowego stosowania prawa (opracowanym przez J. Wróblewskiego) stosowanie prawa polega na ustalaniu przez sąd, na podstawie normy prawa obowiązującego, konsekwencji prawnych faktów w sposób wiążący dla określonych podmiotów. Tak pojmowane sądowe stosowanie prawa składa się zasadniczo z czterech etapów, a mianowicie: 1) ustalenia, jaka norma prawna obowiązuje na potrzeby rozstrzygnięcia, 2) uznanie za udowodniony fakt na podstawie określonych materiałów i według przyjętej teorii dowodów oraz ujęcie tego faktu w język stosowanej normy prawnej, 3) subsumcja faktu uznanego za udowodniony pod stosowaną normę prawną, 4) wiążącego ustalenia konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy prawnej².

Słabą stroną modelu decyzyjnego jest między innymi to, że dopasowany jest on zasadniczo do rozstrzygnięć sądowych zapadających w pierwszej instancji, gdyż orzeczenia sądów odwoławczych i Sądu Najwyższego uznane zostały przez jego autora jedynie jako przejaw kontroli poprawności sądowego stosowania prawa a nie samo sądowe stosowanie prawa³. Ponadto, jednym z założeń ograniczających w tym modelu jest to, że odnosi się on tylko do tych rodzajów postępowania sądowego, które mają charakter sporny w tym sensie, że sąd w podjętej „decyzji sądowego stosowania prawa” rozstrzyga o zasadności stanowisk stron, które są ze sobą niezgodne⁴. Zasadniczo decyzyjny model sądowego stosowania prawa odnosi się do rozstrzygania spraw karnych, w których stronami sporu są prokurator i oskarżony (pozostający ze sobą „w sporze”), oraz do sporów o zasadzenie w sprawach cywilnych (z pominięciem spraw z powództwa o ustalenie i także – jak się wydaje – o ukształtowanie stosunku prawnego), z pominięciem zwłaszcza rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu nieprocesowym (dawniej zwanym „niespornym”).

Na tym tle warto podkreślić, że w sprawach emerytalno-rentowych, choć istnieje spór między stronami, to jest to spór szczególny. Powodem sporu jest bowiem decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (traktowana jako rodzaj decyzji administracyjnej), co ma określone konsekwencje w sposobie ukształtowania procedury sądowej. Stroną inicjującą to postępowanie jest ubezpieczony, co oznacza że bez wcześniejszej decyzji ZUS spór nie jest możliwy, a sam ZUS nie może być inicjatorem postępowania sądowego. Podstawą sporu jest akt kierowniczego zastosowania prawa (przez ZUS), a to w konsekwencji sprawia, że sposób ukształtowania procedury sądowej jest szczególny, w związku z czym można by mówić o odrębnym modelu sądowego stosowania prawa w tych przypadkach, gdy podstawą postępowania sądowe-

² Jw., s. 50 i nast.

³ Por. W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przeгляд Sądowy” 2008, nr 6, s. 11 i nast.

⁴ J. Wróblewski, *Sądowe...*, *op. cit.*, s. 10.

go (sądowego stosowania prawa) jest wcześniej dokonany akt pozasądowego (kierowniczego) zastosowania prawa. Można je określić jako postępowanie sądowe odwoławcze, przy czym w tym wypadku nie idzie o środki odwoławcze od orzeczenia sądowego (tak jak np. jest to w odniesieniu do apelacji), ale od decyzji (aktu kierowniczego zastosowania prawa) podjętej przez organ (podmiot) pozasądowy. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku skargi wnoszonej do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w przypadku odwołania się ubezpieczonego od decyzji organu rentowego, a także w odniesieniu do odwołania się przez pracownika od nałożonej na niego kary porządkowej na mocy przepisów art. 108-113 Kodeksu Pracy.

2. Zróżnicowanie orzecznictwa Sądu Najwyższego w aspekcie formy jego wypowiedzi i ich wiążącego charakteru

Od opracowań na temat orzecznictwa Sądu Najwyższego na ogół oczekuje się opisu tego orzecznictwa w określonych typach spraw, a więc opisowego podejścia do działalności orzeczniczej tego Sądu. Wychodzi się tu ze słusznego założenia, że orzecznictwo to w zasadniczy sposób wpływa na kształt rozstrzygnięć sądów niższych instancji.

Poznając rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego poznaje się tym samym niejako także rozstrzygnięcia pozostałych sądów w różnych sprawach, w tym także w sprawach emerytalno-rentowych, co związane jest z istnieniem szczególnych instrumentów prawnych, które mają umożliwiać Sądowi Najwyższemu zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych oraz sądów wojskowych (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym⁵). Stosując prawo sąd zobowiązany jest do respektowania zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego, przez które w przypadku „postępowania w sprawach emerytalno-rentowych” na ogół rozumie się odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.), regulujące przede wszystkim to, co związane jest z ustaleniem faktu sprawy (faktycznej podstawy rozstrzygnięcia). Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych może być oczywiście ujmowane także szerzej, jako postępowanie toczące się przed ZUS, a następnie w wyniku odwołania się ubezpieczonego, przed sądem (sądami), a więc jako postępowanie „zusowsko-sądowe” (przez analogię do używanego określenia „postępowanie administracyjno-sądowe”, którym obejmuje się łącznie postępowanie uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego i postępowanie przed sądami administracyjnymi).

Wypowiedzi Sądu Najwyższego formułowane w jego orzeczeniach (w orzecznictwie) mają różny walor normatywny (wiązący) oraz różną formę prawną.

⁵ Dz.U. nr 240, poz. 2052 ze zm. O roli Sądu Najwyższego w sferze zapewniania przezeń jednolitości orzecznictwa sądowego pisałem ostatnio w opracowaniach: *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 9 oraz *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz sposobach jej zapewniania*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 6.

W szczególności Sąd Najwyższy rozstrzyga w sprawach, w których wnoszone są skargi kasacyjne. W określonym zakresie rozstrzyga zażalenia na postanowienia sądów drugiej instancji, a więc w kwestiach określanych mianem kwestii wypadkowych czy incydentalnych, nie dotyczących istoty sprawy, o której sądy rozstrzygają – pomijając postępowanie nieprocesowe – w formie wyroków. Sąd Najwyższy wypowiada się także w formie uchwał dotyczących wykładni prawa, przy czym może to być tzw. wykładnia konkretna, związana z pytaniem prawnym w konkretnej rozstrzyganej sprawie (art. 390 k.p.c.), która jest wiążącą w tej sprawie, albo tzw. wykładnia abstrakcyjna, formułowana bez związku z konkretną sprawą (art. 60 ustawy z 2002 r. o Sądzie Najwyższym), która formalnie nie ma waloru wiążącego. Pamiętać jednakże należy, że uchwała Sądu Najwyższego mająca moc tzw. zasady prawnej wiąże wszystkie składy orzekające tego Sądu (nie dotyczy to innych sądów), do czasu aż nie zostanie ona zmieniona w określonym trybie przez odpowiednie jego ciało (izbę, połączone izby, pełny skład Sądu Najwyższego). Oprócz tego sąd, któremu sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy (art. 398²⁰ k.p.c.). Wykładnia ta, inaczej niż w przypadku uchwał Sądu Najwyższego, nie jest sformułowana w sentencji rozstrzygnięcia (wyroku), lecz w jego uzasadnieniu. Regulacja art. 398²⁰ k.p.c. nie ma oczywiście zastosowania do wyroków oddalających apelację czy zmieniających wyroki sądów drugiej instancji, co wszakże nie znaczy, że sposób rozstrzygnięcia sprawy (znajdujący wyraz w jego sentencji) oraz poglądy, a w szczególności wykładnia prawa, sformułowane w jego uzasadnieniu nie mają znaczenia dla praktyki i nie są brane pod uwagę przy rozstrzyganiu podobnych spraw przez sądy niższych instancji (a także przez inne składy Sądu Najwyższego) oraz przez praktykę pozasądową. Dotyczy to także poglądów i wykładni prawa wyrażanych przez Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu innych środków prawnych, w tym zwłaszcza skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skarg o wznowienie postępowania oraz skarg na przewlekłość postępowania, jak również postanowień wydawanych w następstwie wnoszonych przez strony postępowania zażaleń. Podkreślenia tu wszakże wymaga, że waga wypowiedzi Sądu Najwyższego w sensie formalnym i merytorycznym jest różna, w zależności od tego, w jakich okolicznościach i w jakiej formie są one wyrażane, na co nie zawsze zwraca się dostateczną uwagę.

Na pojęcie orzecznictwo Sądu Najwyższego składają się różnego rodzaju rozstrzygnięcia tego Sądu (orzeczenia wydawane w wyniku wnoszenia przez strony środków „odwoławczych” – w szerokim tego słowa znaczeniu, według Kodeksu postępowania cywilnego środkami odwoławczymi są bowiem tylko apelacja i zażalenie, art. 367-398 – a także uchwały formułujące wykładnię prawa o charakterze konkretnym i abstrakcyjnym) i wypowiedzi (wyrażane w sentencji rozstrzygnięcia lub w jego uzasadnieniu). „Orzecznictwo” to kategoria szersza niż „orzeczenia”, bo w myśl art. 316-362¹ k.p.c. orzeczeniami są tylko wyroki, nakazy zapłaty i postanowienia (w postępowaniu nieproce-

sowym orzeczenia zapadają w formie postanowienia, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej – art. 516 k.p.c.).

Ta różnorodność rozstrzygnięć i wypowiedzi Sądu Najwyższego – w sensie formalnym oraz w aspekcie zakresu ich mocy wiążącej – ma oczywiście miejsce także w przypadku problematyki dotyczącej postępowania w sprawach emerytalnych i rentowych. O kwestiach dotyczących tego postępowania Sąd Najwyższy wypowiada się przy różnych okazjach i w różnych orzeczeniach i uchwałach. Wypowiedzi te dotyczą przy tym postępowania przed sądami pierwszej instancji (sądami okręgowymi), przed sądami apelacyjnymi, a także postępowania przed samym Sądem Najwyższym. Dotyczą one jednak również postępowania przedsądowego, które toczy się przed organem rentowym. Może się przy tym zdarzyć, że w jednym orzeczeniu Sąd Najwyższy analizuje równocześnie zawłości proceduralne w sprawach emerytalno-rentowych odnoszące się do fazy postępowania przed organem rentowym, fazy postępowania pierwszoinstancyjnego i drugoinstancyjnego oraz postępowania przed Sądem Najwyższym.

Sąd Najwyższy zajmuje się przede wszystkim kwestiami (w tym głównie jego wykładnią) prawa materialnego, bo zasadniczo to prawo ma być stosowane przez sąd, natomiast reguły prawa procesowego mają służyć i służyć w pierwszym rzędzie do ustalenia faktów (faktycznej podstawy rozstrzygnięcia), choć nie tylko (określają w szczególności sposób i formę inicjowania postępowania przed sądem, system środków odwoławczych, formę rozstrzygnięcia i wiele jeszcze innych kwestii). W związku z rozpoznawaniem przez Sąd Najwyższy kasacji (obecnie skarg kasacyjnych) w orzecznictwie tego Sądu pojawiło się pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem przepisy postępowania. Skargę kasacyjną można bowiem oprzeć tylko na dwóch podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz 2) naruszeniu przepisów postępowania, ale tylko pod warunkiem, że naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (obecnie art. 398³ § 1 k.p.c.). To z kolei zrodziło konkretniejsze pytanie, czy przepisy regulujące postępowanie przed organem rentowym (w tym w sprawach emerytalno-rentowych) są „przepisami postępowania” w rozumieniu unormowań dotyczących kasacji (skargi kasacyjnej), czy nie. Udzielona na nie odpowiedź bywa twierdząca, co w trudniejszej sytuacji stawia skarżącego się (z reguły ubezpieczonego), bo nie tylko że musi on wykazywać, że doszło do naruszenia konkretnego przepisu prawa, ale jednocześnie zobowiązany jest do przedstawienia odpowiednich racji pozwalających przyjąć, iż naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i inne przepisy proceduralne mające zastosowanie w postępowaniu przed organem rentowym – w mojej ocenie – nie są przepisami postępowania w pojęciu art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. W rozumieniu tego artykułu są to przepisy prawa materialnego, gdyż naruszenia tych przepisów sąd drugiej instancji może dopuścić się tylko w sposób bardzo pośredni (wskutek nieuwzględnienia tego, iż naruszone zostały one przez organ rentowy), co trudno łączyć „z wpływem na wynik spraw” wyrażony w wyroku sądu apelacyjnego. Jakkolwiek nie za-

znaczono tego w art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., jednak należy uznać, iż przepis ten dotyczy tylko tych przepisów postępowania, które należą do procedury cywilnej (znajdują się w szczególności w Kodeksie postępowania cywilnego), bo inaczej trzeba by – dla przykładu – uznać, że „przepisami postępowania” są przepisy Kodeksu pracy regulujące tryb nakładania kar porządkowych przez pracodawcę, czy przepisy pragmatyk pracowniczych określające procedurę nakładania kar dyscyplinarnych przez komisje dyscyplinarne.

3. Swoistości postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

Sądowe postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych jest rodzajem sądowego postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych (i znamionuje się pewnymi swoistościami). To z kolei postępowanie należy do grupy postępowań odrębnych, co polega na ustanowieniu pewnych modyfikacji w stosunku do postępowania ogólnego. Osobne reguły procesowe dotyczą postępowania przed sądem pierwszej instancji, przed sądem drugiej instancji oraz przed Sądem Najwyższym, z tym wszakże, że jeżeli nie ma szczególnych przepisów o postępowaniu przed sądem drugiej instancji, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 391 § 1 k.p.c.), zaś według art. 398²¹ jeżeli nie ma szczególnych przepisów o postępowaniu przed Sądem Najwyższym, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy o apelacji.

W rozpoznawanych (będących przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego w wyrokach, postanowieniach oraz uchwałach, i to zarówno w ich sentencjach jak i w tej ich części, w której zawarte jest uzasadnienie; w tym także w tych przypadkach, w których Sąd Najwyższy odmawia udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytanie prawne, ale w uzasadnieniu odmowy przedstawia swój pogląd dotyczący wykładni prawa) sprawach dotyczących emerytur i rent często pojawiają się problemy z zakresu postępowania (procedury cywilnej), które są wspólne dla wszystkich spraw ubezpieczeniowych (wynikających z odwołań w sprawach z ubezpieczenia społecznego). Osobną grupę stanowią wszakże rozstrzygnięcia dotyczące swoistości procesowych odnoszących się wyłącznie, czy głównie, do spraw emerytalnych i rentowych i tego typu rozstrzygnięć dotyczy niniejsze opracowanie.

W związku z rozpoznawaniem spraw emerytalnych, a zwłaszcza spraw rentowych, istotnym pytaniem jest to, czy – i jeżeli tak, to w jakim zakresie – do tych spraw ma zastosowanie art. 316 k.p.c., w myśl którego po zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy; w szczególności, czy zasadzeniu roszczenia nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że stało się ono wymagalne w toku sprawy. Idzie tu głównie o to, że po wydaniu przez organ rentowy decyzji odmawiającej renty z tytułu niezdolności do pracy ubezpieczony dość często w toku toczącego się procesu przed sądem powołuje się na okoliczności dotyczące pogorszenia się jego stanu zdrowia. Ponadto przyjmuje się, że

celem odwołania się ubezpieczonego jest stworzenie możliwości dokonania sprawdzenia prawidłowości decyzji organu rentowego co do jej zgodności z prawem, organ ten zaś musi i może uwzględniać tylko ten stan rzeczy, który istnieje w chwili wydawania decyzji, a nie to, co się stanie później. Z drugiej wszakże strony istnieją także poważne względy natury pragmatycznej (i innej) przemawiające za trafnością myśli wyrażonej w art. 316 Kodeksu postępowania cywilnego.

4. Odrębności w postępowaniu emerytalno-rentowym w zakresie ustalania niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji

Ponieważ w praktyce największy problem stanowiło i stanowi ciągle kwestionowanie przez wielu ubezpieczonych ustaleń dotyczących oceny ich niezdolności do pracy, i to zarówno w postępowaniu przed organem rentowym jak przed sądami, wobec tego ustawodawca stopniowo rozbudował odpowiednie uregulowania w tym zakresie.

W szczególności ustawodawca przywrócił instancję odwoławczą w sprawach ustalenia niezdolności do pracy w postępowaniu przedsądowym (komisje lekarskie ZUS). Ponadto do Kodeksu postępowania cywilnego w 2004 r.⁶ wprowadził dotyczące tej kwestii pięć nowych przepisów (w rozdziale pt. „Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”). W myśl dodanego art. 477⁹ § 2¹, jeżeli w odwołaniu od decyzji organu rentowego wskazano nowe okoliczności dotyczące niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, które powstały po dniu wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika ZUS, od którego nie wniesiono sprzeciwu, lub orzeczenia komisji lekarskiej ZUS, organ rentowy nie przekazuje odwołania do sądu, lecz kieruje je do lekarza orzecznika do ponownego rozpatrzenia. W takim przypadku organ rentowy – kierując odwołanie do lekarza orzecznika – uchyla poprzednią decyzję, rozpatruje nowe okoliczności i wydaje nową decyzję, od której przysługuje odwołanie do sądu (w gruncie rzeczy przepis ten – mimo że umieszczony jest w Kodeksie postępowania cywilnego – normuje postępowanie przed organem rentowym). Gdy organ rentowy tego nie uczyni i prześle pierwsze odwołanie do sądu (ocena, czy w odwołaniu wskazano nowe okoliczności, które powstały po wydaniu orzeczenia, i czy są to okoliczności dotyczące niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, może być trudna), to odwołanie takie powinno zostać przez sąd oddalone (chyba że niezasadne jest orzeczenie komisji lekarskiej ZUS; jeśli odwołanie dotyczy orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, to powinno zostać odrzucone na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c.). Nie można w tym przypadku – jak sądzę – zastosować przepisu o zwrocie organowi rentowemu akt sprawy w celu uzupełnienia materiału sprawy (art. 467 § 4 k.p.c.), bo

⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 121, poz. 1264).

problem procesowy, jaki się w tym przypadku pojawia, nie polega na tym, iż istnieją istotne braki w materiale. Mylna jest tylko ocena organu rentowego, iż brak jest podstawy do uchylenia poprzedniej decyzji z uwagi na wskazanie przez ubezpieczonego „nowych okoliczności”, albo że nie „dotyczą” one niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji.

W myśl art. 477⁹ § 3¹ Kodeksu postępowania cywilnego sąd odrzuci odwołanie w sprawie o świadczenie z ubezpieczenia społecznego, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika, jeżeli osoba zainteresowana nie wniosła sprzeciwu od tego orzeczenia do komisji lekarskiej i odwołanie jest oparte wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia. Jeśli odwołanie opiera się także na zarzucie nierozpatrzenia wniesionego w terminie sprzeciwu od tego orzeczenia, a wniesienie sprzeciwu po terminie nastąpiło niezależnie od osoby zainteresowanej, sąd uchyla decyzję, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie sądowe, zaś organ rentowy kieruje sprzeciw do komisji lekarskiej. Wynika stąd, że wyczerpanie postępowania przez ewentualne wniesienie sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika jest niezbędne, a jego brak zamyka drogę do rozpatrzenia sprawy przez sąd, bo z tego powodu odwołanie zostaje odrzucone. Jednocześnie ustanowiona została sądowa kontrola nierozpatrzenia sprzeciwu z powodu wniesienia go po terminie. W jej ramach sąd bada czy przekroczenie terminu nastąpiło „z przyczyn niezależnych od osoby zainteresowanej”. Kontrola ma tu charakter pośredni, bo nie następuje przez zmianę rozstrzygnięcia (komisji lekarskiej) w sprawie dotyczącej przekroczenia terminu do wniesienia sprzeciwu, ale przez uchylenie decyzji rentowej (emerytalnej) organu rentowego.

W dodanym art. 477 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego postanowiono, że w sprawie o świadczenie z ubezpieczenia społecznego, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika ZUS lub orzeczenie komisji lekarskiej ZUS, i odwołanie od decyzji opiera się wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia, sąd nie orzeka co do istoty sprawy na podstawie nowych okoliczności dotyczących stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, które powstały po dniu złożenia odwołania od tej decyzji. W tym wypadku sąd uchyla decyzję, przekazuje sprawę do rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie.

W dodanym przepisie ustanowiono obowiązek uchylenia decyzji ZUS, jeżeli określone okoliczności powstały po dniu złożenia odwołania od decyzji organu rentowego, natomiast jeżeli powstały wcześniej, ale po wydaniu orzeczenia przez lekarza orzecznika czy też przez komisję lekarską, to sprawa w ogóle nie powinna trafić do sądu, a ubezpieczony powinien być ponownie zbadany. By wszakże do tego doszło musi on wskazać określone okoliczności w odwołaniu, jeżeli zaś tego nie uczyni, to brak podstaw do zastosowania art. 477⁹ § 2¹ k.p.c., a rzecz może przecież dotyczyć „okoliczności” powsta-

łych przed dniem złożenia odwołania od decyzji organu rentowego a po wydaniu orzeczenia przez lekarza orzecznika (komisję lekarską) ZUS. Okres, jaki upłynie między wydaniem orzeczenia przez lekarza orzecznika (komisję lekarską) a wydaniem decyzji przez organ rentowy i następnie wniesieniem od niej odwołania, może być znaczny. W tym czasie mogą powstać „nowe okoliczności”, czego w art. 477¹⁴ § 4 k.p.c. nie uwzględniono, przyjmując „optymistycznie” – jak się można domyślać – iż kwestię tę rozwiązuje w całości regulacja art. 477⁹ § 2¹ k.p.c. Nie wydaje się to trafne, również w takich przypadkach sąd powinien być zobowiązany do uchylenia decyzji organu rentowego, a nowe okoliczności powinny być ponownie zbadane przez lekarza orzecznika (komisję orzekającą) ZUS, bo w przeciwnym razie sąd staje przed koniecznością rozważenia zastosowania art. 316 k.p.c. Konieczność ta pojawia się także z uwagi na ograniczenie zawarte w art. 477¹⁴ § 4 k.p.c., wyrażające się w zastrzeżeniu, że odwołanie opierać się ma „wyłącznie” na zarzucie dotyczącym orzeczenia lekarza orzecznika ZUS lub orzeczenia komisji lekarskiej ZUS. *A contrario* prowadzi to do wniosku, że jeżeli odwołanie opiera się nie tylko na zarzucie dotyczącym orzeczenia o niezdolności do pracy lub orzeczenia o niezdolności do samodzielnej egzystencji, to nie ma obowiązku uchylenia decyzji i wobec tego sąd powinien badać całość zarzutów; w tym także te, które dotyczą wspomnianych orzeczeń z powołaniem się na nowe okoliczności powstałe po wniesieniu odwołania, a tym bardziej przed jego złożeniem a po wydaniu orzeczenia przez lekarza orzecznika (komisję lekarską).

5. Kontrola legalności decyzji organu rentowego a możliwość uwzględnienia stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy

Wskazane wyżej kwestie znajdują odbicie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Ostatnio Sąd Najwyższy wypowiedział się na ten temat w orzeczeniu z dnia 2 sierpnia 2007 r., III UK 25/07⁷, w którym przytoczone zostało także wcześniejsze orzecznictwo.

W orzeczeniu tym sformułowano tezę, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd ocenia legalność decyzji rentowej według stanu rzeczy w chwili jej wydania. W uzasadnionych jednakże sytuacjach, kiedy przesłanka prawa do renty dotycząca wymaganego stażu ubezpieczeniowego spełni się w sposób pewny po wydaniu zaskarżonej decyzji, sąd może przyznać ubezpieczonemu świadczenie biorąc za podstawę art. 316 § 1 k.p.c.

W argumentacji na rzecz wymienionej tezy Sąd Najwyższy w szczególności stwierdził, że pozytywne rozstrzygnięcie w decyzji o prawie do określonego świadczenia stanowi potwierdzenie spełnienia wszystkich przesłanek tego prawa, a więc wystąpić muszą one w dacie wydania decyzji. Skoro postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wszczy-

⁷ OSNP 2008, nr 19-20, poz. 293.

na się poprzez wniesienie odwołania od negatywnej decyzji organu rentowego, to postępowanie to ma na celu zweryfikowanie stanowiska tego organu wyrażonego w decyzji, a więc ze swej istoty weryfikacja ta nie powinna uwzględniać stanu istniejącego w dacie późniejszej niż data jej wydania. To co wszakże „jawi się jako oczywistość przy wystąpieniu z żądaniem przyznania prawa do renty”, nie jest tak jednoznaczne w sytuacji trwającego już przed sądem procesu odwoławczego od decyzji, kiedy to okazuje się, że ostateczna przesłanka prawa do renty spełniła się w sposób pewny i niekwestionowany przez organ rentowy już po wydaniu decyzji.

Jednocześnie Sąd Najwyższy odniósł się do art. 477¹⁴ § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, stwierdzając, że zakazuje on orzekać sądowi co do istoty sprawy w sytuacji zaistnienia, po wniesieniu odwołania do sądu, nowych okoliczności dotyczących stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji. Wynika z tego, że wszystko co ma walor nowości po wniesieniu odwołania, nie podlega ocenie sądu, bowiem „nowości” te winien w pierwszej kolejności ocenić organ rentowy. Nowe okoliczności dotyczące stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, to również okoliczności, które wskazują na ewentualną możliwość powstania niezdolności do pracy po wniesieniu odwołania, a więc mogą to być okoliczności wskazujące na spełnienie się ostatecznej przesłanki prawa do renty po wydaniu zaskarżonej decyzji. Przepis art. 477⁹ § 4 k.p.c. wyklucza zatem stosowanie w tych sprawach reguły wynikającej z art. 316 § 1 k.p.c., skoro istniejący stan rzeczy powstały w trakcie postępowania sądowego nie może być brany pod uwagę przez sąd i co więcej stanowi on przeszkodę procesową w wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia w ogóle. Ograniczenia tego nie doznają jednak – jak pisze Sąd Najwyższy – „pozostałe kategorie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym dotyczące prawa do renty, w których jedyną sporną okolicznością są kwestie związane ze stażem ubezpieczeniowym, jako warunkiem koniecznym nabycia prawa do tego świadczenia”. „Stąd też stanowisko, że w takich sprawach zasada badania legalności decyzji organu rentowego na dzień jej wydania ma charakter bezwzględny, nie jest tak oczywista. Ostatecznie bowiem postępowanie sądowe toczy się według reguł wynikających z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a odwołanie od decyzji organu rentowego zastępuje pozew w sprawie cywilnej. Stąd też założenie, że orzekanie w procesie przed sądem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dotyczy wyłącznie badania legalności decyzji organu rentowego nie może mieć charakteru absolutnego. Ma ono bowiem uzasadnienie tylko wtedy, kiedy odwołanie się do przepisu art. 316 § 1 k.p.c. wypaczałoby charakter postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i prowadziłoby do jaskrawego pominięcia odrębności tego postępowania poprzez całkowite pozbawienie znaczenia postępowania administracyjnego poprzedzającego postępowanie sądowe. Niebezpieczeństwa takiego nie ma w sytuacji, kiedy spełnienie się ostatecznej przesłanki prawa do świadczenia (osiągnięcie wymaganego stażu ubezpieczeniowego) w trakcie postępowania sądowego jest oczywiste i niekwestionowane przez organ rentowy”.

W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r., I UK 152/04⁸, stwierdzając, że z art. 316 § 1 k.p.c. nie wynika obowiązek przeprowadzenia dowodów w celu ustalenia niezdolności do pracy, która miała powstać po wydaniu zaskarżonej odwołaniem decyzji odmawiającej prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, oraz dodając, iż zasadą jest, że sąd ocenia legalność decyzji organu rentowego według stanu rzeczy istniejącego w chwili jej wydania, a jedynie wyjątkowo może przyznać ubezpieczonemu świadczenie, jeżeli warunki je uzasadniające zostały spełnione po wydaniu zaskarżonej decyzji. Wyjątek taki jest przy tym obwarowany szeregiem zastrzeżeń, takich jak oczywistość prawa do świadczenia i pewność co do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ rentowy w razie ponownego zgłoszenia wniosku. Podobnie w wyroku z dnia 20 maja 2004 r., II UK 395/03⁹, Sąd ten przyjął, że na wyjątkowe potraktowanie zasługuje przypadek, w którym warunek w postaci wymaganego stażu ubezpieczeniowego spełnia się dopiero po wydaniu (zaskarżonej) decyzji przez organ rentowy i uznał, że przyznanie renty w takim przypadku jest uzasadnione.

W wyroku z dnia 7 lutego 2002 r., II UKN 13/01¹⁰, Sąd Najwyższy stwierdził, że przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy doliczenie w postępowaniu sądowym do okresów składkowych i nieskładkowych, uwzględnionych przez organ rentowy, okresów ubezpieczenia przypadających po wydaniu zaskarżonej decyzji, nie stanowi naruszenia art. 33 ust. 1 pkt 5 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin¹¹. Odwołał się przy tym do wieloletniej praktyki sądów ubezpieczeń społecznych, dawnego Trybunału Ubezpieczeń Społecznych oraz Sądu Najwyższego¹². Analogiczne myśli znalazły odbicie w wyroku z dnia 10 marca 1998 r., II UKN 555/97¹³. Sprowadzają się one – z jednej strony – do stwierdzenia, że sąd ocenia legalność decyzji rentowej według stanu rzeczy istniejącego w chwili jej wydania. Z drugiej wszakże strony sąd może przyznać ubezpieczonemu świadczenie, jeżeli warunki je uzasadniające zostały spełnione po wydaniu zaskarżonej decyzji (art. 316 § 1 k.p.c.). Jeżeli sąd ustali, że jedyna przyczyna odmowy przyznania emerytury lub renty ustala po wydaniu zaskarżonej decyzji, jest władny wydać wyrok przyznający świadczenie z datą spełnienia się wszystkich przesłanek koniecznych do nabycia prawa do tego świadczenia. Ustalenia stanowiące faktyczną podstawę rozstrzygnięcia zawartego w takim wyroku muszą jednak dotyczyć okoliczności pewnych. Tylko w takich razach dopuszczalne jest swego rodzaju skrócenie procedury przez eliminację ponownego postępowania

⁸ OSNP 2005, nr 17, poz. 273.

⁹ OSNP 2005, nr 3, poz. 43.

¹⁰ OSNP 2003, nr 22, poz. 549.

¹¹ Dz.U. nr 40, poz. 267 ze zm.

¹² Wskazał na wyroki: • z dnia 7 lipca 1971 r., III URN 9/71, OSPiKA 1972, nr 2, poz. 42 • z dnia 22 października 1987 r., II URN 290/86, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1987, nr 7, s. 62 • z dnia 23 czerwca 1988 r., II URN 29/88, OSPiKA 1989, nr 5, poz. 107.

¹³ OSNP 1999, nr 5, poz. 181.

nia przed organem rentowym z nowego wniosku o świadczenie niewątpliwie należne.

Warto też jednak w tym kontekście wskazać na wyrok z dnia 17 maja 2007 r., III UK 4/07¹⁴, w którym uznano, że przepis art. 477¹⁴ § 4 k.p.c. nie ma zastosowania w sprawie o rentę socjalną, w której decyzja została wydana przed dniem 1 stycznia 2005 r., czyli przed jego wejściem w życie, ale jednocześnie stwierdzono, iż sąd drugiej instancji może orzec o przyznaniu renty socjalnej za okres po wyroku sądu pierwszej instancji, argumentując, że organ rentowy z pozycji organu administracji wydającego decyzje staje się stroną postępowania w sprawie cywilnej (art. 1 i art. 477¹¹ § 1 k.p.c.) i wobec tego procesowo nie ma przeszkody do orzekania o rencie socjalnej przez drugą instancję za okres po decyzji i po wyroku pierwszej instancji.

Jednocześnie, w myśl uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2005 r., II UZP 12/05, do odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach renty socjalnej stosuje się art. 477⁹ § 3¹ k.p.c., gdyż odwołanie w sprawie o rentę socjalną rozpoznawane jest według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej¹⁵ i art. 83 ust. 2 w związku z art. 83 ust. 1, 4, 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶) i sprawa taka jest sprawą o świadczenie, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy (całkowitej) lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, stwierdzanych przez lekarza orzecznika, a zatem nie ma przekonujących argumentów na rzecz tezy, że odwołania od decyzji jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach renty socjalnej są rozpatrywane inaczej niż odwołania w sprawach emerytur i rent.

6. Wykluczenie stosowania art. 477¹⁴ § 4 Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu apelacyjnym

Problemem dotyczącym tego, czy art. 477¹⁴ § 4 k.p.c. ma zastosowanie w postępowaniu apelacyjnym i ewentualnie kiedy, Sąd Najwyższy zajął się w wyroku z dnia 5 kwietnia 2007 r., I UK 316/06¹⁷, formułując w nim tezę, że wspomniany przepis nie ma zastosowania w postępowaniu apelacyjnym, jeżeli nowe okoliczności dotyczące stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji powstały po wyroku sądu pierwszej instancji.

Z tezy tej wynika, że wymieniony przepis powinien być wzięty pod uwagę, jeżeli nowe okoliczności powstały w fazie przed wyrokiem sądu pierwszej

¹⁴ OSNP 2008, nr 13-14, poz. 200.

¹⁵ Dz.U. nr 135, poz. 1268 ze zm.

¹⁶ Dz.U. nr 137, poz. 887 ze zm.

¹⁷ OSNP 2008, nr 13-14, poz. 199.

instancji (a po wniesieniu odwołania od decyzji organu rentowego). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku wskazał bowiem, że w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego sąd pierwszej instancji kontroluje zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. Z kolei sąd drugiej instancji kontroluje prawidłowość rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji w odniesieniu do stanu rzeczy (faktycznego i prawnego) istniejącego w chwili wydania przez organ rentowy decyzji. Sąd odwoławczy może także skontrolować prawidłowość prowadzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji, w tym również zastosowanie przez ten sąd art. 477¹⁴ § 4 k.p.c. Sam jednak tego przepisu stosować nie może – nie może go zatem naruszyć przez jego niezastosowanie.

O zasadności przyznania lub odmowy przyznania świadczenia decydują okoliczności istniejące w chwili ustalenia do niego prawa. Postępowanie dowodowe przed sądem jest postępowaniem sprawdzającym, weryfikującym ustalenia dokonane przez organ rentowy. Biegli sądowi nie zastępują lekarza orzecznika ZUS lub komisji lekarskiej ZUS. Zgodnie z posiadaną wiedzą specjalistyczną poddają ocenie merytorycznej trafność wydanego orzeczenia o zdolności wnioskodawcy do pracy lub jej braku. Dlatego też późniejsza zmiana stanu zdrowia ubezpieczonego nie może stanowić – co do zasady – podstawy do uznania decyzji za wadliwą i jej zmiany przez sąd. Uwzględnienie zmiany okoliczności faktycznych dotyczących stanu zdrowia ubezpieczonego i jego zdolności do pracy, co mogłoby prowadzić do spełnienia przez ubezpieczonego warunków nabycia prawa do renty w czasie postępowania odwoławczego, oznaczałoby zmianę charakteru postępowania rentowego z administracyjno-sądowego na wyłącznie sądowy. Sąd pierwszej instancji może wprowadzić zmienić decyzję ZUS i orzec co do istoty sprawy (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.), ale tylko w razie uwzględnienia odwołania, czyli stwierdzenia, że organ rentowy wydając decyzję uchybił prawu formalnemu lub materialnemu. Nie może natomiast tego organu zastępować, powodowałoby to bowiem wyeliminowanie – poprzedzającą postępowanie sądowe – drogi administracyjnej. Spełnienie warunków nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy po wydaniu decyzji przez organ rentowy stanowi przyczynę wznowienia postępowania. Wznowienie postępowania o świadczenia z ubezpieczenia rentowego następuje w uproszczonym trybie. Ponowne ustalenie prawa następuje – zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – na wniosek lub z urzędu w razie przedłożenia nowych dowodów. Takim nowym dowodem w sprawie o rentę z tytułu niezdolności do pracy może być dokumentacja lekarska (np. z pobytu w szpitalu) pochodząca z okresu po wydaniu decyzji. W sytuacji złożenia jej w postępowaniu sądowym, sąd może pouczyć stronę (działającą bez adwokata lub radcy prawnego) o możliwości wznowienia postępowania przed organem rentowym, ewentualnie potraktować jako nowe żądanie, przyjąć je do protokołu i przekazać do rozpoznania organowi rentowemu. Prowadzi to Sąd Najwyższy (w wyroku z 5 kwietnia 2007 r.) do konkluzji, iż zmiana stanu faktycznego po wydaniu przez organ rentowy decyzji w przedmiocie uprawnień rentowych ubezpieczonego nie może stanowić podstawy do uznania decyzji za wadliwą, a w konsekwencji jej zmiany. Radykalność tego

stanowiska trochę koliduje z podejściem wyrażonym chociażby w wyroku Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2007 r., w którym dopuszcza się możliwość stosowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – na zasadzie wyjątku – art. 316 § 1 k.p.c.

Na rzecz swojego poglądu (w wyroku z 5 kwietnia 2007 r.) Sąd Najwyższy powołał dodatkowo art. 477¹⁴ § 4 k.p.c. Przepis ten stanowi wyjątek od zasady, według której sąd pierwszej instancji kontroluje tylko stan rzeczy – faktyczny i prawny – istniejący w chwili wydania decyzji przez organ rentowy. Wyjątek ten przewiduje możliwość uchylenia przez sąd decyzji organu rentowego, przekazania sprawy do rozpoznania (i ewentualnego wydania nowej decyzji) organowi rentowemu, z jednoczesnym umorzeniem postępowania sądowego. Jest to możliwe wówczas, gdy w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji doszło do ujawnienia się nowych okoliczności dotyczących stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, które powstały po dniu złożenia odwołania od tej decyzji. Ujawnienie się tego rodzaju nowych okoliczności może wpłynąć na sposób rozstrzygnięcia sprawy przez sąd pierwszej instancji. Muszą one jednak ujawnić się przed zamknięciem rozprawy w tym sądzie. Oznacza to, że w sprawie o stwierdzenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy możliwe jest uchylenie decyzji organu rentowego i przekazanie sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania, jednak tylko wtedy, gdy zmiana w stanie zdrowia wnioskodawcy wpływająca na stwierdzenie niezdolności do pracy nastąpiła do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem pierwszej instancji (art. 316 k.p.c.). Skoro jest to wyjątek od zasady, przewidującej kontrolowanie przez sąd ubezpieczeń społecznych stanu rzeczy na dzień wydania decyzji przez organ rentowy, to wyjątku tego nie można interpretować rozszerzająco i zakładać, że możliwe jest stosowanie art. 477¹⁴ § 4 k.p.c. także przez sąd drugiej instancji.

Wyrażona w uzasadnieniu przedstawionego wyżej wyroku myśl, że przedstawienie nowej dokumentacji lekarskiej może zostać potraktowane jako nowe żądanie w istocie została przyjęta w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2007 r., III UZ 1/07¹⁸. Według tego postanowienia nowe twierdzenia ubezpieczonego o pogorszeniu się stanu jego zdrowia po wydaniu wyroku, które zostały zgłoszone w toku postępowania apelacyjnego, należy traktować jako nowe okoliczności sprawy i nierozpoznane dotychczas przez organ rentowy żądanie przyznania świadczenia z ubezpieczenia społecznego (art. 477¹⁰ § 2 k.p.c.).

7. Odrzucenie odwołania na podstawie art. 477⁹ § 3¹ Kodeksu postępowania cywilnego

W regulacjach Kodeksu postępowania cywilnego przyjęto założenie, że stworzona przez przepisy droga kwestionowania orzeczenia lekarza orzecznika ZUS poprzez wniesienie sprzeciwu do komisji lekarskiej ZUS powinna

¹⁸ OSNP 2008, nr 7-8, poz. 117.

być wyczerpana, przy czym jeżeli jej niewyczerpanie jest następstwem tego, że ubezpieczony nie wniósł sprzeciwu, a mimo to występuje z odwołaniem od decyzji ZUS, to sąd takiego odwołania nie bada (odrzuca je), natomiast jeżeli sprzeciw został wniesiony, ale nie był przedmiotem badania przez komisję lekarską ZUS, bo został wniesiony po terminie (skutkiem czego droga kwestionowania orzeczenia w postępowaniu przedsądowym również nie została wyczerpana), to sąd bada zasadność (usprawiedliwienie) przekroczenia terminu do wniesienia sprzeciwu i w razie stwierdzenia, że nastąpiło ono z przyczyn niezależnych od ubezpieczonego, uchyla decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu (umarzając postępowanie sądowe), ten zaś kieruje sprzeciw do rozpatrzenia przez komisję lekarską ZUS.

Sposób wysłowienia wymienionej myśli w art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. zrodził między innymi pytanie o to, czy odrzucenie odwołania powinno następować tylko wtedy, gdy zarzuty odwołującego się dotyczą wyłącznie ustaleń lekarza orzecznika ZUS co do niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji (czy one istnieją) jako przesłanki uzyskania świadczenia z ubezpieczeń społecznych, czy także innych elementów orzeczenia.

W tej kwestii Sąd Najwyższy podjął uchwałę z dnia 15 marca 2006 r., II UZP 17/05¹⁹, w której przyjął, że na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. sąd odrzuca odwołanie, w którym ubezpieczony podnosi wyłącznie zarzuty przeciwko orzeczeniu lekarza orzecznika ZUS w kwestiach określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 17 grudnia o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁰. Według Sądu Najwyższego już z brzmienia art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. wynika, że ustawodawca posługując się ogólnym pojęciem „sprawy o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy”, nie przewiduje żadnego przedmiotowego ograniczenia przesłanek tego świadczenia. Oznacza to, że „oparcie odwołania wyłącznie na zarzutach dotyczących orzeczenia lekarza orzecznika” dotyczy każdego takiego orzeczenia, a więc wszystkich kwestii ujętych w art. 14 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, tj.: oceny niezdolności do pracy, jej stopnia oraz ustalenia daty powstania niezdolności do pracy, trwałości lub przewidywanego okresu niezdolności do pracy, związku przyczynowego niezdolności do pracy lub śmierci z określonymi okolicznościami, trwałości lub przewidywanego okresu niezdolności do samodzielnej egzystencji oraz celowości przekwalifikowania zawodowego. W każdym z tych wypadków orzeczenie lekarza orzecznika ZUS stanowi podstawę do wydania decyzji w sprawie o świadczenie, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy, niezależnie od tego, czy chodzi o stwierdzenie niezdolności do pracy, czy pozostałe kwestie.

W ocenie Sądu Najwyższego, wbrew sugestiom wyrażonym w skierowanym do niego pytaniu prawnym, żadne ograniczenia co do przedmiotu sprzeciwu nie wynikają z określenia „świadczenie, do którego prawo uza-

¹⁹ OSNP 2006, nr 15-16, poz. 245.

²⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

leżnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy”. Nie przemawia za nimi odniesienie się w tym wypadku przez ustawodawcę wyłącznie do pojęcia „niezdolność do pracy”, które należy traktować jedynie jako figurę stylistyczną, nadającą ogólną nazwę świadczeniom pewnego rodzaju, a nie jako wyraz wykluczenia sytuacji, w których świadczenia te uzależnione są od innych, dodatkowych warunków powiązanych z niezdolnością do pracy. Postępowanie przed lekarzem orzecznikiem ma na celu ustalenie okoliczności związanych z niezdolnością do pracy (niezdolnością do samodzielnej egzystencji). Pojęcie niezdolność do pracy jest niewątpliwie pojęciem prawnym, wyznaczającym przesłankę nabycia prawa do świadczeń, lecz z punktu widzenia ochrony uprawnień jest to przede wszystkim okoliczność faktyczna, którą trzeba ustalić. Celem postępowania przed lekarzem orzecznikiem jest nie tylko ustalenie stopnia niezdolności do pracy, czy czas trwania niezdolności, ale również daty jej powstania. Jeżeli zatem lekarz orzecznik dokonuje ustaleń – co znajduje swoje odzwierciedlenie w treści wydawanego przez niego orzeczenia – to również w interesie wnioskodawcy leży, by były one zgodne z faktami. Istotą omawianego postępowania jest ustalanie faktów związanych z potocznie rozumianą niezdolnością do pracy, a zatem jeżeli wnioskodawca, wobec którego wydano orzeczenie lekarskie, nie wnosi sprzeciwu, mimo że data powstania niezdolności nie odpowiada rzeczywistej dacie jej powstania, to nie sposób przyjąć, że dopuszczalne jest jej kwestionowanie dopiero w późniejszym postępowaniu odwoławczym przed sądem. Niewniesienie sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS oznacza bowiem, że wnioskodawca zgadza się, iż wszystkie stwierdzenia w nim zawarte są prawdziwe. Tym samym proces ustalania okoliczności faktycznych, mających znaczenie dla nabycia prawa do renty, zostaje zakończony.

W ogólności można przyjąć, że w uchwale z 15 marca 2006 r. Sąd Najwyższy kierując się zakładanymi motywami prawodawcy uznaje, że odrzucenie odwołania powinno następować zawsze wtedy, gdy rzecz dotyczy orzeczenia lekarza orzecznika w kwestii niezdolności do pracy (niezdolności do samodzielnej egzystencji) stanowiącego określoną całość, choć rozstrzygającego nie tylko o tym, że ubezpieczony dotknięty jest niezdolnością do pracy, ale także i o innych kwestiach, takich np. jak termin jej powstania. Skoro zarzuty mają według słów art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. dotyczyć (wyłącznie) tego orzeczenia, to bez znaczenia jest to, do którego z jego elementów (ustaleń) się odnoszą.

Pogląd wyrażony w przedstawionej uchwale został zaakceptowany m.in. w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2006 r., I UK 31/05²¹. Jednocześnie w postanowieniu tym Sąd Najwyższy stwierdził, że dopuszczalna jest skarga kasacyjna (art. 398¹ § 1 k.p.c.) na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji odrzucające odwołanie od decyzji organu rentowego na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. Zgodnie z art. 398¹ § 1 k.p.c. w przypadku postanowień (a nie wyroków) wniesienie skargi kasacyjnej jest możliwe jedynie wtedy, gdy

²¹ OSNP 2007, nr 11-12, poz. 173.

zaskarżone postanowienie jest prawomocnym postanowieniem sądu drugiej instancji w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie. Na tym tle pojawiło się pytanie, czy odrzucenie odwołania od decyzji organu rentowego jest – w rozumieniu art. 398¹ § 1 k.p.c. – równoznaczne z rozstrzygnięciem „w przedmiocie odrzucenia pozwu”.

We wspomnianym postanowieniu Sąd Najwyższy stwierdził w szczególności, że postępowanie w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego w pierwszej fazie toczy się przed organem rentowym i ma charakter postępowania administracyjnego. Od decyzji organu rentowego przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. Wniesienie odwołania rozpoczyna fazę postępowania sądowego, czyli otwiera się wówczas droga sądowa w rozumieniu art. 2 i art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Odwołanie spełnia funkcję pozwu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1999 r., II UKN 105/98²²). Dlatego postanowienie sądu drugiej instancji oddalające zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji o odrzuceniu odwołania od decyzji organu rentowego należy traktować jako postanowienie „w przedmiocie odrzucenia pozwu” w rozumieniu art. 398¹ § 1 k.p.c.²³

8. Konsekwencje zmian wprowadzonych w 2004 roku do Kodeksu postępowania cywilnego (art. 477⁹ § 2¹, art. 477⁹ § 3¹, art. 477¹⁴ § 4)

Na tle przedstawionych wyżej poglądów Sądu Najwyższego warto zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, teza o badaniu przez sąd decyzji organu rentowego jedynie w aspekcie jej legalności jest tezą względną, gdyż dopuszczalne jest stosowanie art. 316 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

Po drugie, świadczy to o tym, iż istnieje istotna różnica w zakresie kontroli nad decyzjami organów rentowych, sprawowanej przez sądy powszechne (pracy i ubezpieczeń społecznych) oraz Sąd Najwyższy, a decyzjami administracyjnymi, podlegającymi kontroli przez sądownictwo administracyjne (wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny), co stanowi konsekwencję uznania spraw z odwołań od decyzji organów rentowych za sprawy cywilne (w sensie formalnym) w rozumieniu Kodeksu postępowania cywilnego.

Po trzecie, z wypowiedzi Sądu Najwyższego wynika, że zastosowanie w sprawach ubezpieczeniowych art. 316 § 1 k.p.c. może mieć tylko wyjątkowy charakter i w zasadzie może się łączyć tylko z kwestią ustalenia okresu ubezpieczenia, który przypada na czas po wydaniu decyzji przez organ

²² OSNAPiUS 1999, nr 16, poz. 529.

²³ Por. również postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r., II UZ 141/00, OSNAPiUS 2002, nr 19, poz. 472, a także uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., II PZP 4/05, OSNP 2005, nr 23, poz. 367.

rentowy, i gdy ustalenie w tym zakresie nie budzi wątpliwości. W moim przekonaniu zastrzeżenia te są dyskusyjne, bo nie wynikają z regulacji art. 316 § 1 k.p.c. (w szczególności by zastosować ten przepis sąd musi ustalić określone fakty i w tym sensie nie może mieć co do nich wątpliwości, muszą to być dla niego fakty pewne, bo inaczej nie może się na nie powoływać jako na podstawę rozstrzygnięcia, stąd teza o „pewności ustaleń” niczego w tym zakresie nie zmienia).

Po czwarte, możliwość zastosowania reguły z art. 316 § 1 k.p.c. w określonym zakresie wyraźnie została wykluczona przez uregulowania Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące stwierdzania niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji (w szczególności art. 477¹⁴ § 4), przy czym unormowania te nie stoją na przeszkodzie utrzymywaniu się dotychczasowej praktyki, że zwłaszcza gdy idzie o ustalenie stażu ubezpieczeniowego sąd może wziąć pod uwagę także tę jego część, która przypada już po wydaniu decyzji przez organ rentowy. Co więcej, z unormowań tych można wyprowadzić wniosek, że ograniczenie możliwości stosowania art. 316 § 1 k.p.c. dotyczy tylko tej przesłanki, jaką jest istnienie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji i to tylko w zakresie wskazanym w art. 477¹⁴ § 4 k.p.c., a także wynikającym z art. 477⁹ § 2¹ k.p.c. Wniosek taki jest wszakże wątpliwy, zwłaszcza na tle tych orzeczeń Sądu Najwyższego, które mocno akcentują zasadę, iż w postępowaniu przed sądami ubezpieczeń społecznych kontroli podlega decyzja organu rentowego tylko w aspekcie jej zgodności z prawem materialnym i procesowym (bez uwzględnienia stanu rzeczy powstałego później), a ponadto ze względu na to, iż wnioskowanie *a contrario* z art. 477⁹ § 3¹ i art. 477¹⁴ § 4 k.p.c. może być zawodne.

Po piąte, unormowania prawne zawarte we wskazanych przepisach są szczególnie rozbudowane i zawile, i już chociażby z tego powodu budzą różnego rodzaju wątpliwości interpretacyjne. Ponadto pierwszy z tych przepisów, jako normujący postępowanie przed organem rentowym nie powinien znajdować się w Kodeksie postępowania cywilnego. Innym mankamentem jest to, że przepis art. 467 § 4 k.p.c. dotyczy postępowania przed sądem rozpoznającym sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale znajduje się w części wspólnej dla postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy i w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (przepisy ogólne), zaś w art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. mowa jest o „osobie zainteresowanej”, która wnosi sprzeciw od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS do komisji lekarskiej ZUS, przy czym nie ulega wątpliwości, że nie jest to „zainteresowany”, którego art. 477¹¹ k.p.c. odróżnia od „ubezpieczonego i innej osoby, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja” i definiuje jako tego, czyjego prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia sprawy (w istocie w art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. idzie o ubezpieczonego – a nie „zainteresowanego” – który domaga się stwierdzenia przez lekarza orzecznika, iż jest niezdolny do pracy lub do samodzielnej egzystencji). Wskazuje to na fakt, iż wprowadzone w 2004 r. zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego (w rozważanym tu zakresie) dotknięte są pewnymi wadami o charakterze

techniczno-legislacyjnym, co oczywiście nie ułatwia wykładni odnośnych przepisów tego Kodeksu.

Po szóste, w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniła się do tej pory tylko część pytań i problemów interpretacyjnych, które powstają w następstwie wchodzących tu w rachubę zmian dokonanych w Kodeksie postępowania cywilnego w 2004 r., i wobec tego należy się spodziewać, że Sąd ten będzie w przyszłości musiał się jeszcze wielokrotnie wypowiadać na temat także innych wątpliwości, które zrodzi praktyka orzecznicza na tle ich wykładni.

9. Zagadnienia dowodzenia i oceny dowodów w postępowaniu emerytalno-rentowym w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Osobny problem dotyczy dowodów, które mają wykazywać, iż ubezpieczony jest niezdolny do pracy lub do samodzielnej egzystencji, tego kiedy dowody te mogą być zgłaszane oraz jak mogą i powinny być one oceniane.

Z tego obszaru warto, jak sądzę, wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2005 r., I UK 93/04²⁴. W myśl tego wyroku w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych dotyczącej prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy oceny wymaga stan zdrowia ubezpieczonego z daty wydania decyzji, ale nie jest wyłączone wskazanie przesłanek nabycia świadczenia w oparciu o dowody uzyskane później, jeżeli potwierdzają one istnienie nieprzerwanej niezdolności do pracy obejmującej datę wydania decyzji. Oznacza to, że czym innym są nowe okoliczności dotyczące niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a czym innym nowe dowody, które służą do udokumentowania stanu zdrowia ubezpieczonego. Mogą one być skutecznie powoływane gdy sprawa toczy się w sądzie, przy założeniu, iż służą one wykazaniu jaki był stan zdrowia ubezpieczonego (czy był on niezdolny do pracy lub niezdolny do samodzielnej egzystencji) w chwili wydawania decyzji rentowej. Myśl taką wyraża także – już na tle stanu prawnego zmienionego w 2004 r. – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2008 r., I UK 385/07²⁵, w tezie którego stwierdzono, że w sprawie o świadczenie z ubezpieczenia społecznego, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy, ubezpieczony może w postępowaniu apelacyjnym zgłaszać nowe fakty i dowody na warunkach określonych w art. 381 k.p.c., ale muszą one dotyczyć okoliczności istniejących w dacie wydania decyzji przez organ rentowy (argument z art. 477¹⁴ § 4 k.p.c.). Warto wszakże zauważyć, że we wskazanym przepisie jako cezurę czasową wyznaczono datę złożenia odwołania od decyzji a nie datę wydania decyzji, które to daty w szczególnych przypadkach może dzielić znaczny odstęp czasu (odwołanie wnosi się co prawda w terminie miesięcznym od doręczenia odpisu decyzji,

²⁴ OSNP 2005, nr 16, poz. 254.

²⁵ Niepublikowany.

ale termin ten może zostać przywrócony jeżeli przekroczenie terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się – art. 477⁹ § 3 k.p.c.).

W postępowaniu dowodowym w sprawach rent z tytułu niezdolności do pracy szczególnie istotną rolę do odegrania mają biegli. Znaczenia ich opinii dotyczy m.in. wyrok Sądu Najwyższego (z dnia 14 marca 2007 r., III UK 130/06²⁶), w myśl którego opinia biegłych dostarcza sądowi wiedzy specjalistycznej koniecznej do dokonania oceny stanu zdrowia osoby ubiegającej się o świadczenie rentowe, w tym rodzaju występujących schorzeń, stopnia ich zaawansowania i nasilenia związanych z nimi dolegliwości, stanowiących łącznie o zdolności do wykonywania zatrudnienia lub jej braku. Sąd nie może – wbrew opinii biegłych – oprzeć ustaleń w tym zakresie na własnym przekonaniu, zasadach logicznego myślenia, doświadczenia życiowego i wiedzy powszechnej, „które to kryteria ze zrozumiałych względów nie obejmują specjalistycznej wiedzy medycznej”. W ocenie Sądu Najwyższego wprowadzić w ramach przyznanej sądowi swobody w ocenie dowodów może on i powinien poddać opinie biegłych stosownej weryfikacji dla uznania ich za przekonujące bądź podlegające zdyskwalifikowaniu, jednakże nie może opierać się wyłącznie na własnej wiedzy, oderwanej od specjalistycznej wiedzy medycznej. W żadnym wypadku opinia biegłych, która sądu nie przekonała, nie może być weryfikowana, a zwłaszcza zdyskwalifikowana w całości bądź w zakresie wniosków końcowych, bez posłużenia się wiedzą specjalistyczną. Taka weryfikacja zgodnych stanowisk wszystkich wydanych w sprawie opinii, nie wyłączając orzeczeń wydanych w postępowaniu przed organem rentowym, jest niedopuszczalna. Podkreślenia wymaga tu, że wyrok, o którym mowa, dotyczył przypadku, w którym wszystkie opinie specjalistów (w tym biegłych) wydane w sprawie były zgodne, natomiast stan zdrowia ubezpieczonego (a ściśle biorąc to, czy stan zdrowia „upośledza jego zdolność do pracy w gospodarstwie rolnym”) został inaczej oceniony w orzeczeniu sądowym (sądu pierwszej instancji, które zostało zmienione przez sąd drugiej instancji, od którego została wniesiona skarga kasacyjna, oddalona z kolei przez Sąd Najwyższy), z powołaniem się na to, iż opinie biegłych podlegają kontroli sądu w zakresie ich zgodności z zasadami logicznego myślenia, doświadczenia życiowego i wiedzy powszechnej.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2007 r., I UK 160/07²⁷, w kwestii dowodu z opinii biegłych stwierdzono, że jeżeli ubezpieczony ubiegający się o rentę z tytułu niezdolności do pracy kwestionuje opinie wszystkich biegłych lekarzy, podnosząc, że nie ocenili oni kompleksowo stanu jego zdrowia, to sąd ubezpieczeń społecznych rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego powinien rozważyć celowość wezwania wszystkich biegłych na tę samą rozprawę w celu umożliwienia odwołującemu się zadania

²⁶ OSNP 2008, nr 7-8. Por. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2000 r., II UKN 498/99, OSNAPiUS 2001, nr 19, poz. 597 i z dnia 7 lipca 2005 r., II UK 277/04, OSNP 2006, nr 5-6, poz. 97.

²⁷ Niepublikowany.

pytań biegłym i uzyskania ustnych wyjaśnień opinii sporządzonych na piśmie. Ponadto w wyroku tym Sąd Najwyższy sformułował tezę, że badania diagnostyczne ubezpieczonego przeprowadzone przez biegłego lekarza w celu wydania opinii lekarskiej o stanie jego zdrowia i zdolności do pracy nie stanowią oględzin osoby w rozumieniu art. 298 k.p.c., co oznacza, że nie muszą być przeprowadzone przed sądem orzekającym lub przed sędzią wyznaczonym (art. 235 k.p.c.).

Inny problem w sprawach emerytalno-rentowych dotyczy tego, jakiego rodzaju dowodami ubezpieczony może się posługiwać, w szczególności zaś, czy jest w tym zakresie w jakiś sposób ograniczony.

Mając to na uwadze warto, jak sądzę, wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2006 r., I UK 27/06²⁸, z którego wynika, że brak dokumentów wymienionych w § 20 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń²⁹ nie uzasadnia zastosowania art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁰, jeżeli ubiegający się o emeryturę lub rentę udowodni uzyskanie przychodów wyższych od stanowiących podstawę wymiaru najniższej emerytury lub renty w okresie wymienionym w art. 15 ust. 1 lub 6 tej ustawy. Uzasadniając takie stanowisko Sąd Najwyższy w szczególności wywiódł, że § 20 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia przewiduje, iż środkiem dowodowym, stwierdzającym wysokość zarobku lub dochodu stanowiącego podstawę wymiaru emerytury lub renty, są dla pracowników zaświadczenia zakładów pracy wystawione według wzoru ustalonego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, albo legitymacja ubezpieczeniowa zawierająca wpis dotyczący okresów zatrudnienia i wysokości osiąganych zarobków. W postępowaniu przed organem rentowym nie jest możliwe udowadnianie wysokości wynagrodzenia innymi dowodami niż dokumenty wymienione w powołanym przepisie. Przepisy regulujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przed organem rentowym nie mają wszakże zastosowania w postępowaniu sądowym, które regulowane jest przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. Ewentualne ograniczenia dowodowe mogą wynikać jedynie z przepisów tego Kodeksu. Przepisy regulujące postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 477⁸ i następne k.p.c.) nie zwierają dodatkowych ograniczeń w stosunku do przepisów ogólnych regulujących postępowanie dowodowe (art. 235-309 k.p.c.). Oznacza to, że fakty, od których uzależnione jest prawo do emerytury lub renty oraz wysokość tych świadczeń, mogą być wykazywane wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego, w tym także zeznaniami świadków.

Taki też pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 3/95³¹, stwierdzając, że w postępowaniu przed sądami pracy i ubezpie-

²⁸ OSNP 2007, nr 15-16, poz. 235.

²⁹ Dz.U. nr 10, poz. 49 ze zm.

³⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

³¹ OSNAPiUS 1996, nr 16, poz. 239.

czeń społecznych okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość mogą być udawdaniane wszelkimi środkami dowodowymi, przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego. Podobnie w wyroku z dnia 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97³², Sąd Najwyższy uznał, że w postępowaniu sądowym nie obowiązują ograniczenia co do środków dowodowych stwierdzających wysokość zarobków lub stanowiących podstawę wymiaru emerytury lub renty. Również w wyroku z dnia 8 kwietnia 1999 r., II UKN 619/98³³, wyrażono pogląd, że sąd ocenia zasadność odmowy wydania przez pracodawcę świadectwa wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub umieszczenia w świadectwie pracy wzmianki, że pracownik wykonywał pracę w warunkach szczególnych (§ 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze³⁴).

Szczegółnej kwestii z obszaru prowadzenia postępowania dowodowego dotyczy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 175/00³⁵, w którym przyjęto, że art. 384 k.p.c., stanowiący o zakresie uchylenia lub zmiany wyroku na niekorzyść strony wnoszącej apelację, nie może być rozumiany jako ustanawiający zakaz prowadzenia dowodów uzupełniających w toku postępowania przed sądem drugiej instancji, jeżeli są konieczne dla wyjaśnienia okoliczności spornych między stronami. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd ten przy tym zaznaczył, że przedmiot i sposób działania organu rentowego pozwalają widzieć w nim nie tyle przeciwnika procesowego ubezpieczonego, ale organ wykonujący zadania z ubezpieczenia społecznego, które zapewnia gwarantowane przez państwo świadczenia pieniężne z tworzonych na ten cel funduszy. W innym wyroku (z dnia 30 marca 2000 r., II UKN 444/99³⁶), Sąd Najwyższy sformułował tezę, iż w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego organ rentowy ma pozycję strony (art. 477¹⁰ § 1 k.p.c.) i wobec tego powinien przejawiać odpowiednią aktywność dowodową, m.in. wobec treści dowodu z opinii biegłych lekarzy sądowych, bo w przeciwnym razie ponosi negatywne skutki prawne swej bierności, polegające zwłaszcza na zmianie wydanej decyzji czy oddaleniu wniesionego środka zaskarżenia.

Należy wszakże zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 28 marca 2001 r., II UKN 297/00³⁷, sformułowano tezę, iż do wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy powinny być dołączone dowody uzasadniające prawo do świadczenia i jego wysokości (art. 116 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach), co oznacza, że ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na wnioskodawcy. W wyroku z dnia 8 stycznia 2008 r., I UK 193/07³⁸, wyrażono przy tym zapatrywanie, że wprowadzenie w postępowaniu przed organami rentowymi od 1 stycznia 2005 r. sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS do komisji lekarskiej ZUS w kwestii

³² OSNAPiUS 1998, nr 11, poz. 342.

³³ OSNAPiUS 2000, nr 11, poz. 439.

³⁴ Dz.U. nr 8, poz. 43 ze zm.

³⁵ OSNAPiUS 2002, nr 17, poz. 415.

³⁶ OSNAPiUS 2001, nr 17, poz. 543.

³⁷ OSNAPiUS 2002, nr 23, poz. 577.

³⁸ Niepublikowany.

oceny niezdolności do pracy i związane z nimi ograniczenia procesowe (odwoławcze oraz co do możliwości wskazywania nowych okoliczności – art. 477⁹ § 2¹ i § 3¹ k.p.c.) potwierdzają obowiązywanie zasady kontrydiktoryjności postępowania, w tym ciężaru dowodzenia twierdzeń przez ubezpieczonego, w sprawie o rentę w postępowaniu odwoławczym od decyzji organu rentowego (art. 232 k.p.c.).

10. Powaga rzeczy osądzonej, prawomocność wyroków oraz droga sądowa w sądowym postępowaniu emerytalno-rentowym

W związku z rozpoznawaniem przez sądy ubezpieczeń społecznych spraw o emerytury i renty pojawia się problem związania ich w rozstrzygnięciu danej sprawy rozstrzygnięciami wcześniejszymi, w tym także w takim znaczeniu, że jeżeli dana sprawa została prawomocnie już rozsądzona, to nie powinna być ponownie przedmiotem sądenia. Powstaje tu wszakże zasadniczy problem, co rozumie się pod pojęciem sprawa oraz co to znaczy „to samo roszczenie pomiędzy tymi samymi stronami sprawy” (art. 199 pkt 2 k.p.c.), w przypadku spraw sądowych wywołanych wniesieniem odwołania od decyzji organu rentowego. Istnieje także zagadnienie pojmowania w kontekście spraw emerytalno-rentowych reguły wyrażonej w art. 366 k.p.c., w myśl której wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. W bliskości z tymi zagadnieniami pozostaje także kwestia dopuszczalności drogi sądowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i szerzej zabezpieczenia społecznego.

Nie wchodząc w różnego rodzaju kwestie procesowe z tym związane – zgodnie z celem niniejszego opracowania – ograniczę się w tym miejscu do przedstawienia niektórych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, które w takim lub innym zakresie dotyczą wskazanych problemów.

I tak w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2004 r., II UK 8/04³⁹, stwierdzono, że organ rentowy rozpoznający wniosek o świadczenie z tytułu wypadku przy pracy nie jest związany prawomocnym wyrokiem wydanym w sprawie z powództwa pracownika przeciwko pracodawcy o ustalenie lub zmianę protokołu powypadkowego w zakresie uznania zdarzenia za wypadek przy pracy (art. 365 § 1 k.p.c.); wyrok taki nie ma powagi rzeczy osądzonej w sprawie toczącej się na skutek odwołania od decyzji organu rentowego (art. 366 k.p.c.).

W powołanym już wcześniej wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2008 r. wskazano, że niezdolności do pracy nie przesądza orzeczenie o jednorazowym odszkodowaniu za uszczerbek na zdrowiu powstały skutkiem wypadku przy pracy, gdyż ma ono moc wiążącą jedynie w tym zakresie (art. 366 k.p.c.). Zgodnie z wyrokiem z dnia 3 lipca 2001 r., II UKN 462/00⁴⁰, w ponownym postępowaniu nie można skutecznie powoływać się na spełnienie warunku nabycia prawa do renty, polegającego na powstaniu niezdol-

³⁹ OSNP 2005, nr 11, poz. 558.

⁴⁰ OSNP 2003, nr 7, poz. 184.

ności do pracy w ciągu 18 miesięcy od ustania zatrudnienia (art. 32 pkt 3 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin), jeżeli uprzednio prawomocnym wyrokiem odmówiono przyznania świadczenia wobec niespełnienia tego warunku.

W wyroku z dnia 13 stycznia 2003 r., II UKN 578/01⁴¹, sformułowano tezę, że zarzut powagi rzeczy osądzonej prawomocnym wyrokiem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie zawsze wyklucza dopuszczalność rozpoznania sprawy o takie same świadczenia z ubezpieczenia społecznego (o emeryturę lub rentę) pomiędzy tymi samymi stronami.

W wyroku z dnia 15 grudnia 2000 r., II UK 147/00⁴², zaakcentowano, że istota decyzji organu rentowego polega na rozstrzygnięciu o prawie do konkretnego świadczenia (lub jego wysokości) jako całości, a nie o poszczególnych elementach składających się na to prawo. Sąd stwierdzający spełnienie przez ubezpieczonego jednego lub więcej warunków powstania prawa do świadczenia, nie może ustalić tego w sentencji wyroku, przy jednoczesnym oddaleniu odwołania ubezpieczonego od niekorzystnej dla niego decyzji organu rentowego. Podobnie w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r., I UK 160/04⁴³, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w postępowaniu odrębnym w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych, toczącym się z odwołania od decyzji organu rentowego wydanej na wniosek o przyznanie emerytury lub renty, niedopuszczalne jest przedmiotowe przekształcenie roszczenia (art. 193 k.p.c.) przez żądanie ustalenia tylko niektórych przesłanek warunkujących prawo do świadczeń.

Zgodnie z wyrokiem z dnia 22 czerwca 2004 r., II UK 404/03⁴⁴, prawomocność wyroku wydanego w sprawie o rentę z tytułu niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy nie stanowi przeszkody w ponownym rozpoznaniu sprawy o to świadczenie, jeżeli na podstawie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach organ rentowy wydał decyzję, od której ubezpieczony odwołał się do sądu.

W tym miejscu warto też wspomnieć o wyroku z dnia 29 stycznia 2008 r., I UK 173/07⁴⁵, w którym uznano, że sąd ubezpieczeń społecznych jest związany ostateczną decyzją administracyjną, od której strona nie wniosła odwołania w trybie art. 477⁹ k.p.c., ani nie podważyła jej skuteczności w inny prawem przewidziany sposób.

Osobne zagadnienie stanowi postępowanie w sprawach o przyznanie świadczeń emerytalno-rentowych w drodze wyjątku. Spory na tle tego typu spraw, z uwagi na brzmienie art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie są rozpoznawane przez sądy ubezpieczeń społecznych i trafiają na drogę postępowania przed sądami administracyjnymi, co skądinąd nie wydaje się być trafne. Warto tu jednak wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2004 r., I UK 123/04⁴⁶, w którym przyjęto, że decyzją oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotycząca zmian w prawie do świadczeń przyznanych

⁴¹ Niepublikowany.

⁴² OSNAPiUS 2002, nr 16, poz. 389.

⁴³ OSNP 2005, nr 16, poz. 255.

⁴⁴ OSNP 2005, nr 4, poz. 58.

⁴⁵ Niepublikowany.

⁴⁶ OSNP 2005, nr 11, poz. 136.

w drodze wyjątku na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w tym także decyzja o ustalaniu prawa do nich (wstrzymania wypłaty), jest decyzją, od której przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy już w wyroku z dnia 26 października 1967 r., III UZP 5/67⁴⁷, oraz w wyroku z dnia 5 kwietnia 1995 r., II UR 4/95⁴⁸.

11. Dopuszczalność wnoszenia skarg kasacyjnych w sprawach emerytalno-rentowych

Zasadą jest, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, jeżeli wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych, jednakże w sprawach o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty (a także o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego) skarga kasacyjna przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia (art. 398² § 1 k.p.c.). W związku z tym unormowaniem prawnym istotnym zagadnieniem jest ustalenie jak należy rozumieć zwrot „sprawy o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty”, gdyż w przypadku gdy jest to inna sprawa (z ubezpieczeń społecznych), a wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż dziesięć tysięcy złotych, to skarga kasacyjna nie przysługuje i strona może – ewentualnie – wnieść skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, przy czym jednym z warunków dopuszczalności tej skargi jest to, by „zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe” (art. 424¹ § 1 k.p.c.), co w szczególności oznacza, iż skarga ta jest niedopuszczalna jeżeli strona ma możliwość wniesienia skargi kasacyjnej.

W związku ze wskazaną kwestią dla przykładu można powołać postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2004 r., I UZ 37/04⁴⁹, w którym stwierdzono, że spór między ubezpieczonym a organem rentowym, w którym ubezpieczony domaga się renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, zaś organ rentowy stwierdza do niej prawo z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest „sprawą o przyznanie renty” w rozumieniu (dawnego, sprzed jego uchylenia w 2004 r.) art. 392¹ § 1 zdanie drugie k.p.c. W postanowieniu tego Sądu z dnia 27 lipca 1999 r., II UZ 73/99⁵⁰, uznano, że spór o wysokość wskaźnika dodatków stałych przysługujących do emerytury na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin⁵¹ jest sprawą

⁴⁷ OSNCP 1968, nr 5, poz. 80.

⁴⁸ OSNAPiUS 1995, nr 18, poz. 233.

⁴⁹ OSNP 2005, nr 15, poz. 236. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2000 r., II UZ 36/00 (OSNAPiUS 2002, nr 4, poz. 97) stwierdzono, że sprawa dotycząca orzeczenia okresowej częściowej niezdolności do pracy w miejsce dotychczasowej całkowitej niezdolności do pracy jest sprawą o wysokość świadczenia rentowego, w której kasacja jest dopuszczalna niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia.

⁵⁰ OSNAPiUS 2000, nr 23, poz. 874.

⁵¹ Dz.U. z 1994 r. nr 10, poz. 36 ze zm.

o świadczenie w rozumieniu art. 393 pkt 1 k.p.c. (przed jego zmianą w 2000 r., a następnie uchYLENIEM) i o dopuszczalności kasacji w tej sprawie decyduje wartość przedmiotu zaskarżenia. Z postanowienia z dnia 21 stycznia 2000 r., II UZ 164/454⁵², wynika, iż sprawa, w której spór między ubezpieczonym a rolniczym organem rentowym powstał na skutek zawieszenia wypłaty świadczenia lub jego części, jest sprawą o świadczenie w rozumieniu art. 393 pkt 1 k.p.c. Według postanowienia z dnia 28 listopada 2001 r., II UZ 83/01⁵³, pojęcie sprawy o wstrzymanie emerytury lub renty obejmuje sprawy wynikłe z odwołania od decyzji organu rentowego o wstrzymaniu wypłaty świadczenia a nie od decyzji o potrąceniu świadczeń nienależnie pobranych (art. 392¹ § 1 zdanie drugie k.p.c., przepis ten został uchylony w 2004 r., a w jego miejsce wprowadzono art. 398² § 1). W postanowieniu z dnia 20 lutego 2007 r., II UZ 66/06⁵⁴, przyjęto, że sprawa o „przedłużenie” prawa do renty rodzinnej do zakończenia ostatniego roku studiów wyższych, wszczęta po wydaniu przez organ rentowy decyzji o ustaniu tego prawa, jest sprawą o przyznanie renty w rozumieniu art. 398² § 1 k.p.c. W myśl postanowienia z dnia 6 lutego 2008 r., II UZ 49/07⁵⁵, przychód, od którego zależy zmniejszenie emerytury należy do faktycznej podstawy decyzji (sprawy), stąd spór o jego wysokość nie może stanowić samodzielnego przedmiotu rozstrzygnięcia i tym samym określać wartości przedmiotu sporu oraz zaskarżenia (art. 19 k.p.c. i art. 398² § 1 k.p.c.).

Skargę kasacyjną można oprzeć tylko na określonych podstawach, przy czym – mówiąc w uproszczeniu – podstawy te mogą stanowić zarzuty dotyczące naruszenia przez zaskarżony wyrok prawa materialnego lub przepisów postępowania. Pojęcia „prawo materialne” i „przepisy postępowania” są przedmiotem wykładni dokonywanej przez doktrynę prawa ale przede wszystkim przez orzecznictwo sądowe, w tym głównie przez Sąd Najwyższy. Na tym tle warto przypomnieć wyrok tego Sądu z dnia 13 czerwca 2000 r., II UKN 585/99⁵⁶, w którym stwierdzono, że wytyczne Prezesa ZUS lub działającego w jego imieniu Naczelnego Lekarza ZUS w zakresie stosowania zasad orzekania o niezdolności do pracy nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa, co oznacza, że na zarzucie naruszenia tych wytycznych nie można oprzeć skargi kasacyjnej.

Kolejne pytanie – o czym już wspomniałem w części wstępnej niniejszego opracowania – dotyczy tego, czy skargę kasacyjną można oprzeć na zarzucie naruszenia przez organ rentowy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów postępowania ujętych w prawie emerytalno-rentowym (ubezpieczeń społecznych). Sąd rozpoznający odwołanie ubezpieczonego sam ustala podstawę faktyczną sprawy, co oznacza, że praktycznie nie mają dla niego znaczenia uchybienia polegające na naruszeniu przez organ rentowy

⁵² OSNAPiUS 2001, nr 13, poz. 454.

⁵³ OSNAPiUS 2003, nr 19, poz. 475.

⁵⁴ OSNP 2008, nr 7-8, poz. 116.

⁵⁵ Niepublikowane.

⁵⁶ OSNAPiUS 2001, nr 24, poz. 717.

przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i innych przepisów dotyczących postępowania przed organami rentowymi. Tak też, jak sądzę, można wytłumaczyć sens radykalnej tezy, analizowanego bliżej w dalszej części tego tekstu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., w myśl której naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego stosowanych w postępowaniu przed organem rentowym nie może być w ogóle podstawą kasacji. W wyroku tym powołano się przy tym na tezę wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 1997 r., II UKN 50⁵⁷, wedle której zarzut naruszenia przepisów dotyczących postępowania przez organ rentowy nie stanowi uzasadnionej podstawy kasacyjnej. Warto tu wszakże zwrócić uwagę, że niezależnie od tego stanowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wykładni poddawane są przepisy proceduralne dotyczące emerytur i rent, a także przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, czego dowodem jest np. wyrok tego Sądu z dnia 25 maja 2004 r., III UK 31/04⁵⁸. W jego tezie stwierdzono, że tryb wznawiania postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach nie został odrębnie uregulowany w tej ustawie i dlatego w tym zakresie ma zastosowanie art. 149 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach.

12. Problemy dotyczące wznawienia postępowania

Osobny problem stanowi wznawianie postępowań zakończonych ostatecznymi (prawomocnymi) decyzjami organów rentowych, a kolejne zagadnienia pojawiają się w związku ze stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o wznowieniu postępowania w odniesieniu do prawomocnych wyroków (a wyjątkowo także postanowień) w sprawach emerytalno-rentowych. Sąd Najwyższy wypowiada się przy tym zarówno o przepisach dotyczących wznawiania postępowań przez organy rentowe, jak i przez poszczególne sądy.

Warto w tym miejscu wskazać m.in. na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., III UK 16/04⁵⁹, w którym sformułowano tezę, że ujawnienie okoliczności, które istniały przed wydaniem decyzji przyznającej świadczenia emerytalne, uprawnia do wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli okoliczności te mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Nie muszą to być okoliczności, na które osoba ubiegająca się o świadczenie nie mogła powołać się w poprzednim postępowaniu. Mogą to być także okoliczności, które powinny być znane organowi rentowemu przy dołożeniu minimum staranności, jednak na skutek błędu lub przeoczenia nie zostały uwzględnione w poprzednim postępowaniu. W uzasadnieniu tego twierdzenia wskazano zwłaszcza na to, że art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach stanowi, iż „prawo do świadczeń ulega ponownemu

⁵⁷ OSNAPIUS 1998, nr 1, poz. 29.

⁵⁸ OSNP 2005, nr 1, poz. 13.

⁵⁹ Niepublikowany.

ustaleniu”, także z urzędu, „jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość”. Ponieważ art. 124 tej ustawy równocześnie stanowi, iż w postępowaniu o świadczenia w niej określone „stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej”, to wynika stąd, że powyższa dyspozycja art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach stanowi *lex specialis* względem analogicznej dyspozycji art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a., wedle której w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli „wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję” i w konsekwencji, w sprawach których dotyczy art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, nie ma zastosowania art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Natomiast kwestia trybu wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach nie została odrębnie uregulowana w tej ustawie i dlatego w tym zakresie ma zastosowanie art. 149 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach, co oznacza, że w celu wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach organ rentowy powinien najpierw wydać postanowienie o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1 i § 2 k.p.a.), a dopiero w dalszej kolejności – po przeprowadzeniu wznowionego postępowania – powinien wydać stosowaną decyzję (art. 151 k.p.a.).

Według Sądu Najwyższego decyzja w sprawie świadczeń nie ma charakteru ostatecznego, gdyż w przeciwnym wypadku zainteresowany nie mógłby ubiegać się o świadczenia, których uprzednio mu odmówiono, jeżeli w wyniku błędu, zaniedbania lub nieznamośności przepisów nie powołał się na okoliczności uprawniające go do świadczenia. Ta sama zasada dotyczy zaniedbania organu rentowego, polegającego na pominięciu ustalenia istnienia jednego z warunków uprawniających do świadczeń. Jeżeli w wyniku takiego błędu zostanie przyznane świadczenie, do którego prawo nie istniało, osoba pobierająca świadczenie nie może powoływać się na wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania do państwa albo na wynikające z art. 32 Konstytucji RP zasadę równego traktowania wszystkich przez władze publiczne (ust. 1) i zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji (ust. 2). Zgodne z prawem wznowienie postępowania rentowego i pozbawienie świadczeniobiorcy niesłusznie przyznanych mu uprawnień emerytalnych nie może być ocenione jako przejaw nierównego traktowania obywateli przez władze publiczne. Ochrona praw nabytych nie obejmuje bowiem praw, które zostały nabyte niesłusznie.

Podobne stanowisko znalazło wyraz w uzasadnieniu uchwały powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03⁶⁰, który stwierdził, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości nie jest uzależnione od wykazania przez organ rentowy, że z okoliczności faktycznych lub dowodów podważających prawo do świadczenia lub jego wysokości nie mógł skorzystać w poprzednim postępowaniu. Wiąże się to z charakterem

⁶⁰ OSNP 2003, nr 18, poz. 442.

uprawnień emerytalno-rentowych, które mogą być nabywane po spełnieniu warunków określonych przez prawo. Nie można powoływać się na prawo do świadczeń ustalonych błędną decyzją organu rentowego, a więc pomijającą, że nie zostały spełnione warunki, od których uzależnione jest nabycie prawa. Dokonując tych wyjaśnień Sąd Najwyższy zaakcentował w ten sposób, iż nie należy wyciągać dalej idących wniosków z jego wypowiedzi niż to, co znalazło wyraz w sentencji jego uchwały (z 5 czerwca 2003 r.). Uchwała ta wypowiada się bowiem jedynie w kwestii zmiany oceny dowodów (tych samych) przez organ rentowy po uprawomocnieniu się jego decyzji w sprawie emerytury czy też renty. Przyjęto w niej, że „odmienna ocena dowodów dołączonych do wniosku o emeryturę lub rentę, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie, nie jest okolicznością uzasadniającą wszczęcie z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2007 r., II UZP 3/07⁶¹, uznano, że protokół komisji weryfikacyjnej działającej na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 lutego 2004 r. w sprawie ewidencjonowania przez pracodawców okresów zatrudnienia na stanowiskach, na których okresy pracy górniczej zalicza się w wymiarze półtorakrotnym przy ustalaniu prawa do górniczej emerytury oraz na niektórych innych stanowiskach pracy górniczej⁶², nie może stanowić przesłanki do wznowienia postępowania w celu ponownego ustalenia wysokości świadczenia w trybie art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z wymienionym przepisem ustawy o emeryturach i rentach prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu także z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. W rozważanej sprawie Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że ustawa nie przewiduje żadnego specjalnego trybu stwierdzania stałości zatrudnienia, a w szczególności nie dopuszcza możliwości stosowania protokołów komisji weryfikacyjnych i wobec tego posłużenie się przez organ rentowy takim protokołem w celu wydania nowej decyzji w trybie art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach było niezgodne z prawem.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2004 r., I UK 15/04⁶³ stwierdzono, że: 1) sąd oddala odwołanie od decyzji organu rentowego mimo tego, iż uznaje, że nie wystąpiły wskazane w niej podstawy odmowy przyznania prawa do świadczenia w wyniku jego ponownego ustalenia (art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach), jeżeli w postępowaniu sądowym zostały ujawnione inne okoliczności, istniejące przed wydaniem decyzji, uzasadniające brak prawa do świadczenia oraz że 2) ujawnienie, że stanowisko pracy wskazane w zaświadczeniu pracodawcy jako wymienione w dziale III wykazu B, który

⁶¹ OSNP 2007, nr 23-24, poz. 355

⁶² Dz.U. nr 40, poz. 48.

⁶³ OSNP 2005, nr 11, poz. 161.

stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, nie figuruje w tym wykazie, jest podstawą odmowy prawa do wcześniejszej emerytury, przyznanego w oparciu o to zaświadczenie. Innymi słowy, jeżeli okaże się, że wskazana w nowej decyzji organu rentowego (wydanej na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach lub rentach) okoliczność nie miała miejsca, ale w postępowaniu sądowym ustalone zostanie, że istniały inne okoliczności uzasadniające zastosowanie tego przepisu, to nie ma podstaw do zmiany przez sąd zaskarżonej decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy czy też do jej uchylenia (przez sąd drugiej instancji), a sąd w takim wypadku powinien oddalić odwołanie.

Z art. 114 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach wynika, że jeżeli prawo do świadczeń lub ich wysokość ustalono orzeczeniem organu odwoławczego, organ rentowy na podstawie dowodów lub okoliczności, o których mowa w ust. 1 tego artykułu: 1) wydaje we własnym zakresie decyzję przyznającą prawo do świadczeń lub podwyższającą ich wysokość, 2) występuje do organu odwoławczego z wnioskiem o wznowienie postępowania przed tym organem, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo do świadczeń nie istnieje lub że świadczenia przysługują w niższej wysokości; z wnioskiem tym organ rentowy może wystąpić w każdym czasie, 3) wstrzymuje wypłatę świadczeń w całości lub części, jeżeli emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli.

W Kodeksie postępowania cywilnego mamy regulację wznowienia postępowania (art. 399-416⁶⁴), co rodzi pytanie o wzajemne relacje między tym unormowaniem a przepisami art. 114 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach. Zwłaszcza z uwagi na to, iż w myśl art. 403 § 2 k.p.c. można żądać wznowienia postępowania w razie późniejszego wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu, zaś według art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach organ rentowy występuje do odpowiedniego sądu ubezpieczeń społecznych z wnioskiem o wznowienie postępowania „gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo do świadczeń nie istnieje lub że świadczenia przysługują w niższej wysokości”. Ponadto możliwość wniesienia skargi o wznowienie postępowania ograniczona jest w czasie (art. 407, 408 k.p.c.), natomiast organ rentowy z wnioskiem do sądu o wznowienie postępowania może wystąpić w każdym czasie.

Oprócz tego w myśl przepisów Kodeksu postępowania cywilnego ze skargą o wznowienie postępowania może wystąpić także ubezpieczony (ale tylko na podstawie przepisów tego Kodeksu), natomiast możliwość stworzona przez art. 114 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach dotyczy tylko organu rentowego (to on może wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania do organu odwoławczego). Kwestii tej dotyczy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 231/99⁶⁴, w związku z którym sformułowano tezę, iż powaga rzeczy osądzonej, z której korzysta prawomocny wyrok sądu pracy i ubezpie-

⁶⁴ OSAPiUS 2000, nr 19, poz. 734.

czeń społecznych wydany w sprawie o prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, wyłącza możliwość ponownego wszczęcia postępowania o to samo świadczenie, zarówno przed organem rentowym, jak i przed sądem. Wzruszenie ustaleń stanowiących podstawę takiego wyroku i wydanie przez organ rentowy nowej decyzji jest możliwe tylko w okolicznościach przewidzianych w art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (przepis ten stanowi odpowiednik obecnie obowiązującego art. 114 ustawy o emeryturach i rentach). Prowadzi to do wniosku, że zdaniem Sądu Najwyższego regulacje zawarte w art. 114 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach mają pierwszeństwo przed odpowiednimi unormowaniami Kodeksu postępowania cywilnego dotyczącymi skargi o wznowienie postępowania.

Wcześniej podobne stanowisko zostało sformułowane w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1997 r., II UKN 50/96⁶⁵, w którym stwierdzono, że wznowienie postępowania w sprawach, w których okazało się, że prawo do świadczenia emerytalno-rentowego nie istnieje lub że świadczenie przysługuje w niższej wysokości, następuje w trybie art. 80 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, będącego przepisem szczególnym wobec art. 399-416 k.p.c. Inaczej kwestia ta została natomiast oceniona w postanowieniu z dnia 28 lutego 1997 r., II UKN 76/96⁶⁶, gdyż uznano w nim, że wznowienie postępowania na podstawie art. 80 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych następuje na wniosek organu rentowego, którego nie można domniemywać ani wyprowadzać ze skargi o wznowienie postępowania sądowego w trybie przepisów działu VI k.p.c. W uzasadnieniu tego postanowienia znajduje się przy tym dość zaskakujące twierdzenie, że wznowienie postępowania na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego i wznowienie postępowania na podstawie art. 80 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin stanowią odrębne, równoprawne instytucje i tryby postępowania. W moim przekonaniu – pomimo wątpliwości natury aksjologicznej oraz pragmatycznej, związanych z zasadą niepodważalności (stałości, niezmienności) prawomocnych wyroków sądowych – więcej racji przemawia na rzecz stanowiska, iż unormowanie z art. 114 ustawy o emeryturach i rentach jest unormowaniem szczególnym, mającym pierwszeństwo przed odnośnymi regulacjami Kodeksu postępowania cywilnego (gdy idzie o art. 114 ust. 2 pkt 2 w relacji zwłaszcza do jego art. 403 § 2), a także Kodeksu postępowania administracyjnego (gdy idzie o art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach – zwłaszcza w relacji do art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.). Podobnie należy ocenić relację między art. 114 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach a art. 365 k.p.c. przewidującym związanie określonych podmiotów (organów) prawomocnymi orzeczeniami sądowymi.

Ponadto warto wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 2003 r., II UK 139/02⁶⁷, w którym ustalono, że w sprawie toczącej się po złożeniu

⁶⁵ OSNAPiUS 1997, nr 17, poz. 328.

⁶⁶ OSNAPiUS 1997, nr 24, poz. 501.

⁶⁷ OSNP 2004, nr 7, poz. 128.

w trybie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach ponownego wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy, niedopuszczalne jest wykazywanie, że wszystkie wymagane warunki były spełnione przed zamknięciem rozprawy w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem, którym odmówiono przyznania prawa do tego świadczenia. Skoro spór dotyczy nowej decyzji organu rentowego, to by odwołujący się mógł powoływać się na to, że wszystkie wymagane warunki zostały spełnione przed wydaniem orzeczenia sądowego w wyniku wniesienia odwołania od pierwszej decyzji organu rentowego, to wcześniej musiałoby dojść do wzruszenia orzeczenia sądu w następstwie wniesienia skargi o wznowienie postępowania sądowego w sprawie już rozstrzygniętej tym orzeczeniem.

12. Zakończenie

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie problemów procesowych powstających w związku z rozpoznawaniem wniosków i odwołań w sprawach dotyczących emerytur i rent jest stosunkowo obszerne i stale się zwiększa. Jednocześnie jest ono świadectwem znacznego skomplikowania problematyki procesowej w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych oraz dalszego pogłębiania się stopnia jej zawichości. Wypowiedzi Sądu Najwyższego na temat procesowych problemów świadczeń emerytalno-rentowych mają różną formę prawną, różny też jest ich charakter i zakres mocy wiążącej. Zdarza się nieraz przy tym, że Sąd Najwyższy wypowiada się w określonych kwestiach procesowych jedynie na marginesie rozstrzyganej sprawy. Wypowiedzi te dotyczą zarówno postępowania toczącego się przed organem rentowym, postępowania sądowego w pierwszej instancji, postępowania w drugiej instancji, jak też postępowania przed Sądem Najwyższym.

W niniejszym opracowaniu – ze zrozumiałych względów – przedstawiono została tylko część bogatego orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie procesowych wątpliwości interpretacyjnych w sprawach emerytalno-rentowych. Zasadniczo uwzględnione zostały tylko te orzeczenia (wyroki, postanowienia, uchwały), które zapadły już na tle stanu prawnego ukształtowanego przez reformę ubezpieczeń społecznych z roku 1998. Dokładniej przy tym przedstawione zostały te problemy i te orzeczenia, które są następstwem zmian wprowadzonych do procedury w sprawach emerytalno-rentowych przez nowelizację z roku 2004.

Zgodnie z przyjętym przy tym na wstępie założeniem – i pewnym tradycyjnym podejściem do tekstów prezentujących przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego – rozstrzygnięcia dotyczące spraw emerytalno-rentowych zasadniczo zaprezentowane zostały z perspektywy, którą można określić jako opisową. W nieznacznym zakresie znalazły się natomiast w niniejszym opracowaniu rozważania prowadzone na płaszczyźnie oceniająco-postulatywnej.

Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

1. Wprowadzenie

W teorii i dogmatyce prawa rozróżnia się zasady prawa i reguły, przy czym należy przyjąć, że zarówno zasady, jak i reguły są normami prawnymi, ponieważ nakazują pewne zachowanie. W tym sensie zasady są albo wyrażone wprost w normach prawnych, albo z nich wywiedzione w drodze wykładni. Podstawowa różnica między zasadami a regułami polega na tym, że zasady są tego rodzaju normami, które nakazują, aby coś zostało zrealizowane, w danych warunkach faktycznych i prawnych – w relatywnie najwyższym możliwym rozmiarze. Zasady są zatem nakazami optymalizacyjnymi, które cechują się tym, że mogą być zrealizowane w różnym stopniu. Tymczasem reguły są normami, które mogą być zrealizowane albo nie być zrealizowane. Gdy reguła obowiązuje, to nakazane jest czynienie tego, czego reguła wymaga, ani mniej ani więcej¹.

Powyższe ustalenia teoretyczne mają ograniczone zastosowanie w stosunku do zasad ogólnych postępowania, które w polskim systemie postępowania administracyjnego są bardziej zbliżone do reguł w tym sensie, że w mniejszym stopniu są nakazami optymalizacyjnymi i powinny być w istocie zrealizowane w tym samym lub w zbliżonym stopniu co reguły. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego naruszenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a. – t.j.: Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.) jest traktowane jako naruszenie szczegółowych przepisów k.p.a.². Niewątpliwie jednak zasady ogólne k.p.a. mogą stanowić także istotną wskazówkę interpretacyjną tych przepisów szczegółowych oraz służyć wypełnianiu luk proceduralnych, zwłaszcza

¹ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1994, s. 75-76.

² Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2004 r. (III SA 3028/03) rażące naruszenie zasad ogólnych może także stanowić przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji.

w innych pozakodeksowych postępowaniach administracyjnych, w których k.p.a. ma częściowe zastosowanie.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy a jeśli tak, to w jakim zakresie, zasady ogólne postępowania administracyjnego określone w k.p.a. mogą mieć zastosowanie w postępowaniach emerytalno-rentowych.

2. Zasady ogólne postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

Na wstępie należy zauważyć, że dział IX „Postępowanie w sprawach świadczeń i wypłaty świadczeń” ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³ zawiera rozdział I zatytułowany „Ogólne zasady postępowania”, co mogłoby wskazywać na to, że w rozdziale tym są określone zasady ogólne postępowania emerytalno-rentowego. Przepisy te wszakże określają właściwość organów rentowych (art. 115), sposób wszczęcia postępowania w sprawie świadczeń (art. 116), dokumentowanie okresów składkowych (art. 117), terminy załatwiania spraw i wypłaty świadczeń oraz prawo do wnoszenia środków odwoławczych (art. 118), obowiązki organu rentowego w sprawie renty z tytułu okresowej niezdolności do pracy, w sprawie renty szkoleniowej i kierowania zainteresowanego do lekarza orzecznika (119), przyznanie świadczenia w formie zaliczkowej (art. 120), zwolnienie od opłat (art. 121), obowiązek organów administracji rządowej, samorządowej i pracodawców do udzielania informacji organom rentowym (art. 122) i odesłanie do Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 124). Nawet pobieżna lektura upoważnia do wniosku, że wskazane przepisy nie zawierają zasad ogólnych postępowania emerytalno-rentowego, lecz przepisy ściśle regulujące szczegółowe zagadnienia proceduralne. W istocie jednak walor zasady można przypisać przepisowi art. 118 ust. 7, który stanowi, że od decyzji organu rentowego przysługują osobie zainteresowanej środki odwoławcze określone w odrębnych przepisach. Zasadę tę można nazwać ogólną zasadą zaskarżalności decyzji organu rentowego.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że przepisy ubezpieczenia społecznego nie ustanawiają „własnych” zasad ogólnych postępowania w sprawach o świadczenia. Powstaje zatem pytanie, czy w postępowaniu dotyczącym świadczeń stosuje się zasady ogólne postępowania administracyjnego określone w przepisach k.p.a.

3. Stosowanie zasad ogólnych k.p.a. z mocy norm odsyłających

Z formalnego punktu widzenia obowiązek organu rentowego stosowania zasad ogólnych k.p.a. nie powinien budzić wątpliwości. Przede wszystkim postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, w którym zgodnie z dyspozycją art. 180

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

§ 1 k.p.a. stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmiennie zasady postępowania w tych sprawach. Klauzula ta powinna być rozumiana w ten sposób, że w postępowaniu w sprawie z zakresu ubezpieczenia społecznego stosuje się przepisy k.p.a., chyba że dana kwestia (proceduralna) jest po pierwsze – uregulowana w przepisach (proceduralnych) prawa ubezpieczeń społecznych, po drugie – uregulowana jest odmiennie niż w k.p.a. Oznacza to, że przepisy o ubezpieczeniach społecznych mają pierwszeństwo przed przepisami kodeksu jedynie o tyle, o ile zawierają odmienności (odrębności) w stosunku do uregulowań zawartych w kodeksie⁴.

Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych zawierają dwie ogólne normy odsyłające do k.p.a., a mianowicie przepis art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który stanowi, że w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej, oraz przepis art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵, zgodnie z którym w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Pierwsze z wymienionych odesłań może być przedmiotem rozbieżnych interpretacji. Można bowiem przepis art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS rozumieć w ten sposób, że w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego stosuje się przepisy kodeksu, chyba że ustawa o emeryturach i rentach stanowi inaczej, czyli że nie stosuje się przepisów kodeksu w takim zakresie, w jakim określają to przepisy ustawy. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS nie zawiera jednak przepisu wykluczającego stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego. Przepis ten można jednakże rozumieć w sposób zbliżony do wykładni art. 180 § 1 k.p.a., a mianowicie, że przepisy kodeksu nie mają zastosowania tylko wówczas, gdy przepisy ustawy regulują pewną kwestię odmiennie niż uregulowania w k.p.a. W pozostałym zakresie, a mianowicie w zakresie nieuregulowanym w ustawie lub uregulowanym, ale nie odmiennie, przepisy k.p.a. mają w postępowaniu z zakresu ubezpieczenia społecznego pełne zastosowanie, i to wprost. Do podobnych konkluzji prowadzi wykładnia przepisu art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zawarte w obu klauzulach odsyłających sformułowanie „chyba że ustawa stanowi inaczej” może być rozumiane zarówno jako wyłączenie zastosowania przepisów kodeksu przez wyraźny przepis ustawy lub jako odmiennie uregulowanie pewnej kwestii proceduralnej w ustawie.

⁴ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 447; nietrafnie: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 374, który uważa, że „przepisy kodeksu stosuje się w tych sprawach wówczas, gdy przepisy dotyczące postępowania w sprawach z ubezpieczeń społecznych nie regulują danej kwestii proceduralnej”; przepis art. 180 § 1 k.p.a. wymaga, aby przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych ustalały odmiennie zasady postępowania w tych sprawach.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm.

W konsekwencji należy przyjąć, że przepisy kodeksu tylko wyjątkowo nie mają zastosowania w postępowaniu z zakresu ubezpieczenia społecznego, a mianowicie wtedy, gdy: 1) możliwość stosowania przepisów kodeksu wyklucza przepis ustawy, 2) dana kwestia proceduralna jest odmiennie uregulowana w przepisach ustawy. Przykładem odmiennej regulacji jest przepis art. 83b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w którym wyraźnie formułuje się odmienności co do formy zakończenia postępowania (tam gdzie kodeks przewiduje postanowienie, ustawa nakazuje wydać decyzję) oraz wyklucza się możliwość zaskarżenia innych postanowień w drodze zażalenia.

4. Zakres zastosowania zasad ogólnych k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego

Zakładając, że przepisy wskazanych wyżej ustaw nie zawierają zasad postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego, należy przyjąć, że z powyższych odesłań wynika, iż w postępowaniach tych znajdzie zastosowanie „większość zasad ogólnych postępowania administracyjnego”⁶. Należy jednak rozróżnić zasady ogólne k.p.a., które mają pełne i nieograniczone zastosowanie w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i zasady ogólne, których zakres stosowania w tym postępowaniu jest ograniczony i wreszcie zasady, które nie mają żadnego zastosowania.

Nie ma żadnych wątpliwości, że w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych pełne i nieograniczone zastosowanie ma **zasada praworządności** (art. 6 k.p.a.). Z zasady tej wynika między innymi, że decyzje administracyjne mogą być wydawane wyłącznie na podstawie aktów prawa powszechnie obowiązującego, wskazanych w art. 87 Konstytucji RP. Od dnia 1 maja 2004 r. przepisami powszechnie obowiązującymi na terytorium RP są przepisy prawa Unii Europejskiej. Akty wewnętrzne Rady Ministrów (uchwały), prezesa Rady Ministrów oraz ministrów (zarządzenia) wiążą tylko jednostki organizacyjne im podległe (art. 93 Konstytucji), a zatem nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji adresowanych do obywateli i jednostek niepodporządkowanych tym organom. Podstawy prawnej decyzji nie mogą stanowić także wytyczne, wyjaśnienia, instrukcje itp. Z zasady tej wynika też, że organ administracji publicznej nie jest związany wskazaną przez wnoszącego podanie podstawą prawną żądania⁷. Organ administracji publicznej w procesie wykładni norm proceduralnych związany jest zasadami konstytucyjnymi, zasadami prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. Zasada praworządności zakłada, że organy administracji publicz-

⁶ Np. Antonów K., Bartnicki M., *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, (red.) Antonów K., Kraków 2004, s. 409.

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 1994 r. (III S.A. 1111/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 120).

nej nie tylko same przestrzegają prawa powszechnie obowiązującego, ale także czuwają nad tym, aby w toku postępowania administracyjnego prawo było przestrzegane przez strony i innych uczestników postępowania (art. 7 k.p.a.). Zasada ta zakłada zatem aktywną rolę organu administracyjnego w tym zakresie.

Podobnie nie budzi wątpliwości, że w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego ma pełne zastosowanie **zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa** (art. 7 k.p.a.). Na treść tej zasady składają się w szczególności takie elementy, jak jawność postępowania i bezstronność pracowników organu, obowiązek równego traktowania stron postępowania i wynikający zeń postulat jednolitego stosowania prawa, rozstrzyganie wątpliwości na korzyść strony, obowiązek wyjaśnienia rzeczywistej woli wnoszącego podanie, obowiązek należytego uzasadniania decyzji, zakaz obciążania strony skutkami nieznamości prawa.

Jeśli chodzi o **zasadę udzielania informacji stronom i uczestnikom postępowania** (art. 9 k.p.a.), to o obowiązku jej stosowania w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego przesądził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 października 2004 r. (III UK 111/04)⁸. Należy tu mieć jednak na uwadze, że obowiązki organu rentowego, wynikające z tej zasady kodeksowej, zasadniczo zamykają się w granicach przedmiotowych i czasowych wyznaczonych przez tok postępowania administracyjnego. W konsekwencji nie rozciągają się one na wszelkie stosunki z obywatelem poza toczącym się postępowaniem, a w toku postępowania dotyczą tylko tych okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach stron w tym tylko postępowaniu⁹. Warto jednak odnotować pogląd przeciwny, zgodnie z którym organ ma obowiązek udzielania informacji zarówno o przepisach prawa materialnego, jak i procesowego¹⁰.

Podobnie Sąd Najwyższy w niepublikowanym wyroku z dnia 8 stycznia 1991 r. (II URN 120/90) uznał, że organ rentowy, z mocy art. 180 k.p.a., jest zobowiązany przed rozstrzygnięciem sprawy wyjaśnić ją wszechstronnie i to z udziałem zainteresowanego, który w każdym stadium postępowania musi mieć zapewniony czynny udział (art. 10 k.p.a.), a przed wydaniem decyzji możliwość wypowiedzenia się, co do każdego zagadnienia budzącego wątpliwości. **Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu** ma zatem pełne zastosowanie także w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego.

Podstawowe wątpliwości budzi dopuszczalność lub zakres stosowania **zasady prawdy obiektywnej** (art. 7 k.p.a.) w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego. Wątpliwości te wynikają z odmienności „zasad” postępowania dowodowego w tym postępowaniu w stosunku

⁸ OSNP 2005 nr 8, poz. 115; zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2004 r. (I UK 78/04, OSNP 2005, nr 12, poz. 180).

⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1997 r. (II UKN 409/97, OSNP 1998, nr 21, poz. 634).

¹⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2001 r. (I S.A. 2447/00).

do treści zasady prawdy obiektywnej. Należy w związku z tym wskazać, że do podstawowych elementów treści zasady prawdy obiektywnej należy w szczególności otwarty katalog środków dowodowych (art. 75 § 1 k.p.a.), równa moc środków dowodowych, inicjatywa dowodowa organu prowadzącego postępowanie i swobodna ocena dowodów. Tymczasem, według niektórych ujęć, w postępowaniu przed organem rentowym obowiązuje reguła, że dowodem jest tylko to, co prawo za dowód uznaje i jako dowód dopuszcza¹¹, co ewidentnie stanowi odstępstwo od reguły otwartego katalogu środków dowodowych przewidzianego w k.p.a. Związanie organu rentowego niektórymi środkami dowodowymi (art. 117 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) jest *prima facie* sprzeczne z zasadą swobodnej oceny dowodów, przy czym nie chodzi tu, jak się niekiedy sądzi, o problem domniemania prawdziwości dokumentów i zaświadczeń, o których mowa w art. 117, bowiem domniemanie to może być obalone na zasadach przewidzianych w k.p.a., lecz o formalizm dowodowy polegający na tym, że wskazane w tym przepisie okresy nie mogą być w inny sposób wykazane niż poprzez dowód z dokumentu lub z zaświadczenia i że organ rentowy jest tym przepisem bezwzględnie związany. Przepisy art. 116 ust. 5¹² i 118 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dają podstawy do wniosku, że organ rentowy nie jest obowiązany do gromadzenia z własnej inicjatywy dowodów niezbędnych do przyznania świadczenia lub ustalenia jego wysokości, lecz opiera się wyłącznie na dowodach przedstawionych przez strony, co z kolei odbiega od rozwiązań przyjętych w k.p.a., które zakładają inicjatywę organu w gromadzeniu dowodów niezbędnych do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego. Należy w związku z tym stwierdzić, że wprawdzie wskazane zasady postępowania dowodowego w postępowaniu przed organem rentowym mieszczą się w kodeksowej formule „chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach” i z tego punktu widzenia wyłączają stosowanie odnośnych przepisów k.p.a., dotyczących postępowania dowodowego, to jednak nieobowiązywanie w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego zasady prawdy obiektywnej budzi poważne wątpliwości, tym bardziej że w postępowaniu sądowym wszczętym z odwołania od decyzji organu rentowego ta zasada obowiązuje w całej pełni. Jeżeli zatem w sprawie z zakresu ubezpieczenia społecznego w postępowaniu przed organem rentowym obowiązuje formalizm dowodowy, który w postępowaniu sądowym, stanowiącym swoistą kontynuację postępowania w tej sprawie, ustępuje zasadzie prawdy obiektywnej, to niewątpliwie mamy tu do czynienia z sytuacją po trosze schizofreniczną. Sprawa, która zostanie załatwiona przez organ rentowy zgodnie z regułami postępowania dowodowego obowiązującego na mocy

¹¹ Np. B. Wagner, *Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych*, w: *Wybrane zagadnienia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Gdańsk 2000, s. 140.

¹² Np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2001 r. II UKN 297/00 (OSNP 2002, nr 23, poz. 577).

prawa ubezpieczeń społecznych, a zatem zgodnie z prawem, może bowiem zostać rozstrzygnięta przez sąd inaczej w świetle innych dowodów zgromadzonych w postępowaniu, np. zeznań świadków. Ponadto można mieć wątpliwości, czy zdecydowanie niższy standard postępowania dowodowego przed organem rentowym, stanowiący relikty formalizmu dowodowego, nie ogranicza uprawnienia strony do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy i jej rozstrzygnięcia, a także, czy nie mamy jednak w tym wypadku do czynienia, mimo odesłania z art. 180 § 1 k.p.a., z kolizją reguł o postępowaniu dowodowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych z (uniwersalną) zasadą ogólną prawdy obiektywnej. Powstaje bowiem pytanie, czy w ramach ustanawiania „odmiennych zasad postępowania” ustawodawca może doprowadzić do nadmiernego i w istocie niczym nieusprawiedliwionego ograniczenia zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego tylko ze względu na specyficzny przedmiot tego postępowania¹³ lub masowość postępowań w tych sprawach. Nasuwa się przy tym podejrzenie, że rygoryzm postępowania dowodowego w tych sprawach jest surowszy niż w sprawach podatkowych.

Zasada trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 k.p.a.) ma ograniczone zastosowanie w stosunku do ostatecznych decyzji organu rentowego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ma ona zastosowanie tylko w stosunku do tych decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, które mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W odniesieniu do tych decyzji można zatem stosować wszelkie przewidziane w k.p.a. i według określonych w nim przesłanek środki weryfikacji decyzji ostatecznych, a to uchylenie lub zmiana takich decyzji (art. 154, 155 i 161), stwierdzenie ich nieważności (art. 156) oraz wznowienie postępowania (art. 145). Ponowne ustalenie prawa lub zobowiązania stwierdzonego ostateczną decyzją organu rentowego (art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) nie jest wznowieniem postępowania, lecz swoistą dla prawa ubezpieczeń społecznych instytucją proceduralną, o której nie wiadomo, czy jest środkiem prawnym służącym wzruszaniu decyzji ostatecznych (prawomocnych) lub tylko środkiem służącym ponownemu ustaleniu prawa lub zobowiązania nową decyzją.

Wydaje się, że nie ma przeszkód, aby w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego miała pełne zastosowanie **zasada przekonywania** (art. 11 k.p.a.). Obowiązki organu rentowego wynikające z tej zasady to przede wszystkim przekonujące uzasadnienie treści decyzji pod względem faktycznym i prawnym. Tymczasem elektroniczne generowane uzasadnienia decyzji organów rentowych ograniczają się w zasadzie do wskazania przepisu prawa stanowiącego podstawę prawną decyzji, co nie

¹³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 1994 r. (S.A./Bk 26/94) o niedopuszczalności stosowania zróżnicowanych kryteriów oceny dowodów w zależności od tego, co jest przedmiotem postępowania administracyjnego.

jest równoznaczne z jej uzasadnieniem prawnym i wskazaniem na pewne fakty, co nie jest z kolei równoznaczne z uzasadnieniem faktycznym decyzji. Masowość postępowań w sprawach z ubezpieczenia społecznego sprawia, że decyzje organu rentowego są zindywidualizowane w minimalnym stopniu i w zasadzie zawierają standardowe „uzasadnienia”, które nie spełniają wymagań przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W piśmiennictwie panuje w zasadzie zgodne stanowisko, że w postępowaniu w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie mają zastosowania dwie zasady ogólne postępowania administracyjnego, a mianowicie zasada ogólna ugodowego załatwiania spraw (art. 13 k.p.a.) i zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.)¹⁴.

Postulat niestosowania **zasady ugodowego załatwiania spraw** w postępowaniu z zakresu ubezpieczenia społecznego uzasadniany jest charakterem prawnym spraw z ubezpieczenia społecznego, które są regulowane przepisami *ius cogens* i nie pozwalają na jakiegokolwiek odstępstwa od ustawowych warunków nabywania prawa do świadczeń¹⁵. Należy jednak przypomnieć, że w trybie postępowania administracyjnego ugoda może być zawarta wyłącznie przez strony postępowania o sprzecznych interesach. Charakteru ugody w rozumieniu k.p.a. nie mają zatem jakiegokolwiek uzgodnienia pomiędzy organem rentowym a stroną (stronami) dokonywane w toku postępowania. Zawarcie ugody między organem a stronami postępowania nie jest – w świetle przepisów k.p.a. – dopuszczalne. W tym sensie poglądy o dopuszczalności stosowania kodeksowej zasady ugodowego załatwiania spraw w stosunkach między organem rentowym a ubezpieczonym lub płatnikiem w toku postępowania nie mają oparcia w przepisach k.p.a. Ugoda taka mogłaby być zawarta tylko wtedy, gdyby w postępowaniu przed organem rentowym spełnione zostały przesłanki z art. 114 k.p.a. Niezależnie od tych wątpliwości uzasadniony wydaje się być pogląd o całkowitym wyłączeniu możliwości stosowania zasady ogólnej ugodowego załatwiania spraw w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Zasada ogólna dwuinstancyjności postępowania nie została wyłączona w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego, lecz jedynie znacznie ograniczony został zakres jej zastosowania. Nadal bowiem utrzymywana jest dwutorowość postępowania w tych sprawach: od decyzji organów rentowych służy odwołanie (pełniące funkcję pozwu) do sądu powszechnego (art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), jednakże od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku lub odmawiającej przyznania takiego świadczenia oraz od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (art. 83

¹⁴ Np. Antonów K., *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 10, s. 24; zob. też J. Kuźniar, *Stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach z ubezpieczenia społecznego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych” 2002, nr 11, s. 16.

¹⁵ Np. Antonów K., *Wybrane zagadnienia...*, op. cit., s. 24

ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyli środek odwoławczy przewidziany w art. 127 § 3 k.p.a. Ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania zostało zatem dokonane przepisami ustawowymi i jest zgodne z omawianymi wyżej klauzulami odsyłającymi, a ponadto nie budzi wątpliwości, że ograniczenie to nie narusza konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 ust. 1 Konstytucji RP).

Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego obejmuje swoim zakresem także postępowanie zażaleniowe¹⁶. Zasada ta w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego doznaje istotnych ograniczeń wynikających z przepisów 83b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Z przepisu tego wynikają dwie doniosłe konsekwencje prawne dla zasady dwuinstancyjności postępowania.

Po pierwsze, jeżeli k.p.a. przewiduje wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, np. postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, organ rentowy wydaje w tej sprawie decyzję, a zatem stosuje się w tym wypadku przepisy dotyczące zaskarżania decyzji organu rentowego.

Po drugie, od wydanych w toku postępowania postanowień organu rentowego nie służy zażalenie. Niedopuszczalność zaskarżania postanowień wydawanych w toku postępowania w drodze zażalenia nie wyklucza jednak możliwości zaskarżenia tych postanowień, bowiem mogą być one zaskarżone przez stronę w środku odwoławczym od decyzji organu rentowego kończącego postępowanie w sprawie. Nie wydaje się, aby wskazane ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania w stosunku do postanowień organu rentowego naruszało konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 ust. 1 Konstytucji RP).

Z tych samych powodów doznaje ograniczeń **zasada sądowej weryfikacji decyzji ostatecznych przez sądy administracyjne** (art. 16 § 2 k.p.a.). Właściwość sądu administracyjnego jest wyłączona w tych sprawach, w których od decyzji organu rentowego służy odwołanie do sądu powszechnego. Natomiast w sprawach, w których od decyzji organu rentowego służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, od decyzji tych służy skarga do sądu administracyjnego. Wynikająca z prawa ubezpieczeń społecznych „dwutorowość” postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1), skoro od wszystkich decyzji organu rentowego służy środek odwoławczy do sądu powszechnego (odwołanie-pozew) lub sądu administracyjnego (skarga). Okoliczność, że zakres kognicji sądu administracyjnego jest ograniczony do kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z prawem, a zatem jest węższy od zakresu rozpoznania sprawy ubezpieczeniowej przez sąd powszechny, nie ma tu znaczenia.

¹⁶ R. Sawuła, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 1992 r. (S.A./Lu 235/92, OSP 1994, nr 3, poz. 42)*.

5. Zamiast zakończenia

Naruszenie przez organ rentowy zasady ogólnej k.p.a., która ma zastosowanie w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, stanowi niewątpliwie naruszenie prawa i w tym sensie wydana w wyniku tego postępowania decyzja jest sprzeczna z prawem. Podstawowy problem polega jednak na tym, że sprawą cywilną rozpoznawaną przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych nie jest sprawa kontroli legalności decyzji¹⁷, jak ma to miejsce w przypadku kognicji sądów administracyjnych, lecz zasadność roszczenia o ustalenie lub przyznanie świadczenia z ubezpieczenia społecznego. W związku z tym ewentualne wady decyzji organu rentowego polegające na naruszeniu zasady ogólnej k.p.a. nie będą przedmiotem wyłączonego i bezpośredniego badania przez sądy rozpoznające odwołanie od decyzji, które *nota bene* nie stosują przy rozpoznawaniu tych spraw przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r. nr 43, poz. 296 ze zm.). Niewątpliwie marginalizuje to znaczenie wad proceduralnych decyzji organu rentowego.

¹⁷ Odmienne Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 maja 2004 r. (II UK 395/03 OSNP 2005, nr 3, poz. 43), w którym stwierdzono, że w postępowaniu odwoławczym od decyzji odmawiającej prawa do tej renty sąd ubezpieczeń społecznych ocenia legalność decyzji według stanu rzeczy istniejącego w chwili jej wydania.

Pojęcie spraw z zakresu ubezpieczeń emerytalnego i rentowych

1. Zagadnienia wstępne

Przedmiotem opracowania jest analiza spraw z zakresu ubezpieczeń emerytalnego i rentowych jako typu spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹ (k.p.c.), tj. spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wprawdzie tytułowe ograniczenia nie pozwalają na przeprowadzenie kompleksowych badań nad kodeksowym (szerokim) ujęciem spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, jednak niejednokrotnie nieodzownym będzie poczynienie uwag wykraczających poza ścisłe ramy pracy. Nie należy bowiem odseparowywać rozważań nad sprawami z zakresu ubezpieczeń emerytalnego i rentowych od innych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdyż tylko dokonanie całościowej analizy spraw wymienionych w katalogu art. 476 § 2 i 3 k.p.c. (z obszaru ubezpieczeniowego) może pozwolić na prawidłowe wyodrębnienie wspólnych elementów pojęciowych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

W omawianym przedmiocie nie ma zatem uzasadnienia dla wyróżnienia jakiejś jednej i podstawowej sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przeciwnie, cechą charakterystyczną jest mnogość tych spraw, co odpowiada zjawisku wielości i współzależności niejednorodnych stosunków prawnych zachodzących pomiędzy licznymi podmiotami. Brak homogeniczności tych relacji prawnych stanowi naturalną konsekwencję zróżnicowania prawa zabezpieczenia społecznego², ryzyk socjalnych i prawnych form ochrony. Dyferencjacja

¹ Dz.U. nr 43, poz. 296 ze zm.

² Pogląd o uznaniu prawa zabezpieczenia społecznego za odrębną gałąź prawa (tak J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 9-10) nie jest jeszcze ugruntowany w doktrynie, ale – moim zdaniem – należy dążyć do jego upowszechnienia, bowiem prawo to posiada dobrze wyodrębniony przedmiot (ochrona przed zejściem socjalnego ryzyka) i mocne umocowanie konstytucyjne. Por. wypowiedzi na ten temat np. L. Kaczyńskiego, *Pojęcie zabezpieczenia społecznego i kryterium rozróżnienia jego technik*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 5-6; K. Kolasieńskiego, *Konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego a nowy system ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 5; T. Bińczyckiej-Majewskiej, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, w: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, (red.) T. Bińczycka-Majewska, Kraków 2004, s. 37 i nast.; A. Jabłońskiego, *Charakter prawny członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym*, w: *Konstrukcje... op. cit.*, s. 205.

prawa zabezpieczenia społecznego uznawana jest w piśmiennictwie za „immanentną cechę tej dziedziny prawa”³, a pluralizm podstawowych systemów prawa socjalnego odpowiada „wielowymiarowości zjawisk socjalnych”⁴.

W związku z powyższym właściwym kryterium, w oparciu o które powinno dokonywać się oceny spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych jest przedmiot regulacji, czyli rodzaj stosunków społecznych regulowanych prawem. Zawodna okazałaby się tu metoda regulacji prawnej. W prawie zabezpieczenia społecznego funkcjonują różne metody regulacji stosunków społecznych (cywilnoprawna, administracyjnoprawna), których analizowanie z punktu widzenia tradycyjnego (dychotomicznego) podziału na kryterium równorzędności stron i władztwa administracyjnego nie przyniosłoby dobrych rezultatów, gdyż nie odpowiada istocie i przeznaczeniu tych więzi prawnych⁵, tzn. ustanowieniu prawnej ochrony na wypadek ziszczenia się socjalnego ryzyka w stosunku do osób uczestniczących we wspólnocie ryzyka, czyli takiej organizacji, w której na plan pierwszy wysunięty zostaje moralnie, społecznie i konstytucyjnie (patrz preambuła) doniosły „obowiązek solidarności z innymi”, realizowany w wyniku finansowania zabezpieczenia społecznego nie dla indywidualnej korzyści, lecz na rzecz członków wspólnoty. Skoro więc prawo zabezpieczenia społecznego nie wykształciło własnej (tj. swoistej) metody regulacji stosunków społecznych, ustalanie charakteru prawnego spraw z zakresu ubezpieczeń emerytalnego i rentowych musi odbywać się za pomocą badania występujących tu więzi prawnych w odniesieniu do standardowych cech stosunku cywilnoprawnego i administracyjnoprawnego. Jednak przed zajęciem się stosunkami prawnymi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych (patrz: punkt 3) należy przyjrzeć się kodeksowemu ujęciu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych jako spraw cywilnych.

2. Kodeksowa kwalifikacja spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych

Z analizy – wyodrębnionego w art. 476 § 2 i 3 k.p.c. – katalogu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wynika jednoznaczny wniosek o bardzo szerokim kwalifikowaniu różnego rodzaju spraw o świadczenia socjalne do omawianej kategorii spraw. Są to więc zarówno sprawy wynikające ze stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych⁶ (powszechnych i rolniczych),

³ J. Jończyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 50-51.

⁴ H.F. Zacher, *Prawo socjalne: jedność i pluralizm rozwiązań prawnych*, w: *Koncepcje i problemy ubezpieczenia społecznego*, (red.) J. Jończyk, Wrocław 1987, s. 27.

⁵ Szerzej na temat nieadekwatności stosowania kryterium metody regulacji prawnej w prawie zabezpieczenia społecznego zob. A. Jabłoński, *Charakter...*, *op. cit.*, s. 202 i nast.

⁶ Przy czym w sferze postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych pozostają też sprawy dotyczące wymierzania i pobierania składek m.in. na ubezpieczenie zdrowotne – zob. art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2008 r. nr 164, poz. 1027 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NFZ, w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 1c ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm.), zwanej dalej także ustawą systemową.

jak i pozostające poza obrębem tych więzi prawnych: 1) sprawy należące do właściwości ZUS (np. sprawy o rentę socjalną, świadczenie przedemerytalne, świadczenia przysługujące kombatantom i inwalidom wojennym i wojskowym, czy świadczenia z tytułu wypadków i chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach), 2) sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, 3) sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów emerytalnych służb mundurowych (żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy) oraz 4) sprawy o jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej przysługujące sędziom i prokuratorom, a także uprawnionym członkom rodziny w razie śmierci sędziego (prokuratora) lub sędziego (prokuratora) w stanie spoczynku⁷.

Szerszej dyskusji wymaga pogląd, iż po wejściu w życie ustawy z dnia 7 grudnia 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁸ do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych należy zaliczyć również sprawy z odwołań od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta) w przedmiocie świadczeń z funduszu alimentacyjnego⁹, bowiem – chociaż pozostaje w mocy art. 477⁸ § 2 pkt 6 Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰ – ta kategoria spraw nie jest wymieniona w § 2-3 art. 476 k.p.c. (w § 2 uchylony pozostaje nadal pkt 3 stanowiący dawniej o składaniu odwołań od decyzji organu rentowego w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego) oraz nie wynika to wyraźnie z przepisów ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (zob. art. 25 tej ustawy).

Nasuwa to refleksję, że przedmiot sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych dalece wykracza poza zastane rozumienie prawa ubezpieczeń społecznych i przyjęty tam tryb procedury odwoławczej, oparty zasadniczo na składaniu odwołań od decyzji organu rentowego (por. art. 83 ust. 2 ustawy o systemie

⁷ Dodać można, że w przeszłości do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych zaliczano również: 1) sprawy o zasiłek rodzinny, pielęgnacyjny i wychowawczy oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego (tymczasowo sprawy te były rozpatrywane w trybie właściwym dla świadczeń z ubezpieczeń społecznych także po wejściu w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz.U. z 2006 r. nr 139, poz. 992 ze zm. – zob. art. 56 ust. 1 i art. 65 tej ustawy); 2) sprawy o objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym i ustalenie prawa do świadczeń – zob. art. 147 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. nr 28, poz. 153 ze zm.) i art. 148 ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. nr 45, poz. 391 ze zm.). Obecnie sprawy te rozpatrywane są w postępowaniu administracyjnym – zob. art. 32 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych i art. 18 ust. 2 uchylonej ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. nr 86, poz. 732 ze zm.) oraz art. 110 ustawy o NFZ; z wyjątkiem postępowania w sprawach ubezpieczenia zdrowotnego rolników, którym przyznano postępowanie przed sądami ubezpieczeń społecznych (zob. art. 111 ustawy o NFZ w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz.U. z 2008 r. nr 50, poz. 291 ze zm.).

⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 1, poz. 7.

⁹ Tak W. Maciejko, *Tok instancji w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10.

¹⁰ Można bronić tezy, że przepis ten odnosi się do spraw sprzed wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych (zob. art. 65 tej ustawy).

ubezpieczeń społecznych i art. 477⁹ § 1 k.p.c.). Tymczasem wśród spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych znajdują się również sprawy, które zostały poddane kognicji sądów ubezpieczeń społecznych, choć postępowanie sądowe wszczęte jest pomimo braku wydania decyzji administracyjnej (np. w sprawach, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności), czy nawet bez przeprowadzenia wcześniejszego postępowania administracyjnego zakończonego taką decyzją (np. w sprawach o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami). Ponadto, do organów rentowych właściwych do wydawania decyzji w sprawach świadczeń nie zalicza się wyłącznie jednostek organizacyjnych ZUS, lecz także szereg innych podmiotów (np. Prezesa KRUS, organy emerytalne wojskowe, resortu spraw wewnętrznych i resortu sprawiedliwości¹¹, prezesa właściwego sądu apelacyjnego i Ministra Sprawiedliwości¹², właściwego prokuratora okręgowego, apelacyjnego i Prokuratora Generalnego¹³, czy szefa właściwego wojewódzkiego sztabu wojskowego i Ministra Obrony Narodowej¹⁴), uznanych – na podstawie przepisów procedury cywilnej (zob. 476 § 4 k.p.c.) i innych aktów prawnych (patrz: przypisy 12-14) – za organy rentowe lub właściwe organy ustalające prawo do świadczeń i ich wysokość na potrzeby postępowania przed sądami ubezpieczeń społecznych.

¹¹ Wojskowe organy emerytalne ustalają prawo do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ich wysokość w stosunku do żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy SKW i SWW, organy emerytalne resortu spraw wewnętrznych – w stosunku do funkcjonariuszy Policji, UOP, ABW, AW, CBA, SG, BOR i PSP, a organy emerytalne resortu sprawiedliwości – w stosunku do funkcjonariuszy SW (zob. art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 66 ze zm. i art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 67 ze zm.).

¹² Prezes właściwego sądu apelacyjnego przyznaje jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz ustala jego wysokość sędziemu sądu rejonowego, okręgowego i apelacyjnego, a Minister Sprawiedliwości – prezesowi sądu apelacyjnego oraz sędziemu delegowanemu do wykonywania czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości (zob. art. 94b § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. nr 98, poz. 1070 ze zm.).

¹³ Właściwy prokurator okręgowy przyznaje jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz ustala jego wysokość prokuratorowi prokuratury rejonowej i okręgowej, właściwy prokurator apelacyjny – prokuratorowi prokuratury apelacyjnej i prokuratorowi okręgowemu, a Prokurator Generalny – m.in. prokuratorowi apelacyjnemu (zob. art. 51a ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, t.j. Dz.U. z 2008 r. nr 7, poz. 39 ze zm.).

¹⁴ Co do zasady ustalenie prawa i wysokości odszkodowania przysługującego z tytułu wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową należy do szefa właściwego wojewódzkiego sztabu wojskowego. Natomiast Minister Obrony Narodowej wydaje decyzję w tej mierze, jeżeli wypadkowi uległ dowódca okręgu wojskowego, dowódca rodzaju Sił Zbrojnych RP lub Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (zob. art. 22 ust. 1-2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową, Dz.U. nr 83, poz. 760 ze zm.).

Wobec tego trafna wydaje się być konstatacja, że „sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych to raczej, jakkolwiek nie każda¹⁵, sprawa z zakresu zabezpieczeń społecznych”¹⁶. Kodeksowe ujęcie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych należy więc uznać za konwencjonalne, gdyż nie odnosi się wyłącznie do spraw ze stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych¹⁷, a wyodrębnione zostało ze względów formalnych związanych z typem postępowania, w którym dana sprawa jest rozpoznawana (sprawa cywilna w znaczeniu formalnym).¹⁸ Materialnoprawny aspekt spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych pozostaje w zasadzie oderwany od norm i stosunków prawa cywilnego, a dla jego ustalenia niezbędne jest sięgnięcie do przepisów prawa materialnego regulującego relacje prawne zabezpieczenia społecznego. W konsekwencji, nie powinno budzić wątpliwości, że zakwalifikowanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do spraw cywilnych nie przesądza o ich cywilnoprawnym charakterze.

Analogiczne rozumowanie można również przeprowadzić dokonując oceny spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych na etapie postępowania przed – szeroko rozumianym – organem rentowym. Rozstrzygający w tej materii jest art. 180 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ (k.p.a.), który do kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecz-

¹⁵ Postępowaniem przed sądem administracyjnym – oprócz spraw, o których mowa w przypisie 7 – objęte są także sprawy z zakresu: przyznawania i wypłacania zasiłków i innych świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń z pomocy społecznej i dodatku mieszkaniowego. Z kolei jako sprawy ze stosunku pracy traktuje się spory o wynagrodzenie chorobowe, rentę uzupełniającą, uposażenie w stanie spoczynku i odszkodowanie za utratę lub uszkodzenie w związku z wypadkiem przy pracy przedmiotów osobistego użytku i przedmiotów niezbędnych do wykonywania zawodu, z wyjątkiem utraty lub uszkodzenia pojazdów samochodowych oraz wartości pieniężnych.

¹⁶ Z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2005 r., II UZP 6/05 (OSNPUSiSP 2006, nr 1-2, poz. 20). W tym kierunku również M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006, s. 94-95. Pojęcie „spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego” występuje też w literaturze obcej (zob. opracowanie D. Pieters’a i B. Zaglmayer’a, *Social Security Cases in Europe: National Courts*, European Institute of Social Security, Antwerpen-Oxford 2006, w którym zaprezentowano różnego rodzaju sprawy z tego zakresu rozpatrywane przez sądy i trybunały 18 państw europejskich).

¹⁷ Taki charakter zresztą sprawy te miały od początku istnienia sądów ubezpieczeń społecznych. Już pod rządami ustawy z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 1961 r. nr 41, poz. 215 ze zm.), a później ustawy z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 39, poz. 231 ze zm.) sądy te były właściwe także w innych – niż wynikające ze stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych – sprawach przekazanych im do rozpoznania na mocy odrębnych przepisów (np. w sprawach zasiłków z ubezpieczenia rodzinnego czy zaopatrzeń służb mundurowych). W kolejnych regulacjach następował dalszy rozrost spraw kwalifikowanych jako sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych (zob. art. 8-10 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 20, poz. 85 ze zm.).

¹⁸ W odróżnieniu od sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym, czyli sprawy cywilnej ze swej istoty (wynikającej ze stosunków prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy); w tym ujęciu do spraw cywilnych zalicza się również sprawy gospodarcze (por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2005, s. 22-25; J. Gudowski, w: T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2006, s. 13-15).

¹⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.

nych zalicza sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnym i rentowych, o funduszu alimentacyjnym (nieaktualne po wejściu w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych), a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszków przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne. Z brzmienia tego przepisu nie należy jednak wyciągać wniosku o administracyjnoprawnym charakterze tych spraw, bowiem nie pozostają one w związku z materialnoprawnym zakresem prawa i stosunku administracyjnego. Innymi słowy, pojęcie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych determinowane jest przez ich przedmiot (tzn. odrębne, od konstrukcji stosunku administracyjnego, więzi prawne zabezpieczenia społecznego), a nie tryb postępowania, w jakim są one rozpatrywane.²⁰ Nie mamy tu, podobnie jak w postępowaniu przed sądem powszechnym, do czynienia z tożsamością charakteru prawnego proceduralnego ujęcia spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych z normami prawa materialnego wyznaczającymi przedmiot postępowania jurysdykcyjnego²¹, pomimo że większość tych spraw to indywidualne sprawy rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej przez organy administracji publicznej (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Skoro więc sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych nie wynikają ze stosunków prawa administracyjnego, to nie można ich również kwalifikować jako spraw administracyjnych.

3. Stosunki prawne ubezpieczeń emerytalnego i rentowych

3.1. Zagadnienia podstawowe

W doktrynie nie wypracowano jednolitej koncepcji zarówno w sprawie struktury stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych, jak i ich charakteru prawnego.

Odnosząc się do pierwszej z powyższych kwestii należy przede wszystkim wskazać na teorię E. Modlińskiego, tzw. trójstronnego stosunku ubezpieczeniowego, wedle której na treść tej złożonej więzi prawnej składają się trzy dwustronne relacje: pomiędzy pracownikiem-ubezpieczonym a instytucją ubezpieczeniową (prawo do świadczeń), pomiędzy instytucją ubezpieczeniową a pracodawcą (opłacanie składki) oraz pomiędzy pracownikiem-ubezpieczonym a pracodawcą (obowiązki w zakresie zgłoszenia do ubezpieczenia, wypłaty niektórych świad-

²⁰ Szerzej na ten temat M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005, s. 88-93.

²¹ Przedmiot postępowania jurysdykcyjnego stanowi sprawa administracyjna związana z obowiązywaniem norm prawa materialnego umożliwiających konkretyzację wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego (zob. T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 333-334; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 32-36). Należy jednak zaznaczyć, że w doktrynie prawa administracyjnego pojawiła się również koncepcja oparcia oceny stosunku administracyjnoprawnego na kryterium formalnym, tj. organu właściwego do załatwienia sprawy [zob. E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjno-prawnego. (Próba rewizji)*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 11].

czeń czy dochodzenia roszczeń)²². Bliskie tej konstrukcji stosunku prawnego ubezpieczeń społecznych były zapatrywania W. Szuberta, który zredukował jednak ilość tych dwustronnych więzi do dwóch, tj. pomiędzy pracownikiem-ubezpieczonym a instytucją ubezpieczeniową (ZUS) oraz pomiędzy instytucją ubezpieczeniową a pracodawcą²³. Z kolei K. Kolasiński uważał, że stosunek prawny pracowniczego ubezpieczenia społecznego (zwany też stosunkiem zaopatrzenia pracowniczego) wiąże pracownika i instytucję ubezpieczeniową, a jego treść wypełniają uprawnienia do świadczeń ubezpieczonego i członków jego rodziny²⁴. Za takim (tzn. dwupodmiotowym w przedmiocie świadczeń) ujęciem pracowniczego stosunku ubezpieczenia społecznego opowiadał się również T. Zieliński, który inne więzi ubezpieczeniowe (np. pomiędzy ZUS a pracodawcą) traktował jako stosunki odrębne, towarzyszące ubezpieczeniu pracownika i jego rodziny na wypadek zajścia ryzyk życiowych²⁵.

W mojej ocenie powyższe poglądy nie odpowiadają dzisiejszej rzeczywistości normatywnej, a zwłaszcza istocie stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych (patrz: punkt 1). Formulowane były na innym etapie rozwoju historycznego (pracownicze ubezpieczenie społeczne), w którym dominował – wzmocniony rozwiązaniami legislacyjnymi i praktyką nabywania uprawnień ubezpieczeniowych²⁶ – paradygmat zaspokajania potrzeb społecznych za pomocą świadczeń pieniężnych. W konsekwencji badania nad stosunkami prawnymi ubezpieczeń społecznych koncentrowano się przede wszystkim na relacjach pomiędzy pracownikiem-ubezpieczonym a ZUS, błędnie zwiększając znaczenie tej (centralnej, pierwotnej) więzi prawnej wobec innych (ubocznych, pochodnych) stosunków prawnych. Obecnie jednak nie wydaje się, aby istniały wystarczające podstawy do podtrzymywania twierdzeń o nadrzędności „świadczeniowego” stosunku prawnego. Wynika to m.in. z faktu znacznego rozszerzenia zakresu podmiotowego ubezpieczeń społecznych (rozejście się stosunku pracy ze stosunkiem ubezpieczenia), istotnego wzmocnienia roli składki w kształtowaniu uprawnień ubezpieczeniowych (np. w związku z jej współfinansowaniem przez ubezpieczonego i płatnika), czy też powstania nowych więzi prawnych w wyniku rozbudowania organizacji ubezpieczeń społecznych (OFE, instytucje wypłacające świadczenia z kapitałowej części systemu emerytalnego).

Jak już także zaznaczyłem w punkcie 1, opowiadam się przeciwko wyodrębnianiu jakiegoś jednego (ogólnego) stosunku prawnego ubezpieczeń społecznych, w ramach którego (lub obok niego) istnieją cząstkowe, o różnej randze, więzi prawne

²² Zob. E. Modliński, *Konstrukcja prawna stosunku ubezpieczeń społecznych (cz. II)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1968, nr 3; tegoż *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 180 i nast.

²³ Zob. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 69 i nast.

²⁴ Zob. K. Kolasiński, *Charakter prawny stosunku zaopatrzenia pracowniczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2.

²⁵ Zob. T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 172-173.

²⁶ Z art. 1 uchylonej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. nr 40, poz. 267 ze zm.), zwanej dalej także ustawą o z.e.p., wynikało, że tytułem świadczenia było zatrudnienie, co z czasem doprowadziło do rozerwania więzi pomiędzy nabywanym prawem do świadczenia a opłacaniem składek.

dotyczące poszczególnych podmiotów, rodzajów ubezpieczeń czy ryzyk społecznych. Swoistość stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych polega natomiast na mnogości²⁷ tych równorzędnych relacji zachodzących w różnych fazach ubezpieczenia (gwarancyjnej lub realizacyjnej) pomiędzy wieloma podmiotami (ubezpieczony, płatnik, organ rentowy, OFE) i dotyczących różnego przedmiotu (podlegania ubezpieczeniu, opłacania składki, nabycia i wypłaty świadczeń). W konsekwencji rozważania nad wieloma stosunkami prawnymi ubezpieczeń emerytalnego i rentowych należy prowadzić – mając na uwadze istotę więzi prawnych zabezpieczenia społecznego – z punktu widzenia przedmiotu ochrony, tzn. przeprowadzenia analizy praw i obowiązków stron w obrębie udzielonej gwarancji²⁸ na wypadek ziszczenia się socjalnego ryzyka (stosunki gwarancyjne) oraz zabezpieczenia uprawnień socjalnych po wystąpieniu tego ryzyka (stosunki realizacyjne).

Zanim jednak przejdę do omawiania poszczególnych więzi prawnych, kilka uwag należy poświęcić charakterowi stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych.

W tej sprawie wyrażane są zasadniczo dwie przeciwstawne opinie, tzn. aprobuje administracyjnoprawny²⁹ albo cywilnoprawny (zobowiązaniowy)³⁰ charakter prawny tych relacji. W takim ujęciu żadnemu z tych poglądów nie można przyznać racji, albowiem, o czym była już mowa na wstępie, stosunki prawne zabezpieczenia społecznego odznaczają się złożonością wynikającą ze stosowania różnych metod regulowania materii, której dotyczy³¹. W związku z tym charakter prawny stosunków ubezpieczeń emerytalnego i rentowych będzie każdorazowo uzależniony od – wyznaczonej przez przedmiot sprawy – normatywnej pozycji podmiotów (tj. zakresu ich praw i obowiązków) występujących w tych relacjach prawnych.

3.2. Gwarancyjne stosunki prawne ubezpieczeń emerytalnego i rentowych

3.2.1. Stosunek podlegania ubezpieczeniom

Wymieniony stosunek prawny dotyczy objęcia ochroną ubezpieczeniową osób podlegających (obowiązkowo lub dobrowolnie) ubezpieczeniom społecznym w związku z wystąpieniem tytułu ubezpieczenia, a zachodzi w relacjach pomiędzy ubezpieczonym, płatnikiem i ZUS.

²⁷ Por. A. Świątkowski, *Podmioty stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych*, w: *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, (red.) B. Wagner, Kraków 1996, s. 87-89.

²⁸ J. Jończyk, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 52, uznaje ubezpieczeniową gwarancję za szczególną postać świadczenia w zobowiązaniowym stosunku ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego.

²⁹ E. Modliński, *Podstawowe...*, *op. cit.*, s. 136 i nast.; W. Szubert, *Ubezpieczenie...*, *op. cit.*, s. 83.

³⁰ K. Kolasiński, *Charakter...*, *op. cit.*, s. 129 i nast.; T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, *op. cit.*, s. 171-173; S. Płażek, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, w: *Problemy...*, *op. cit.*, s. 49; M. Zieleniecki, *Stosunki prawne wiążące podmioty prawa emerytalnego*, w: *Konstrukcje...*, *op. cit.*, s. 271-272.

³¹ Zob. A. Jabłoński, *Charakter...*, *op. cit.*, s. 216-217.

Istnienie gwarancji ubezpieczeniowej jest niezależne od spełnienia jakichkolwiek warunków prawnych (zgłoszenia do ubezpieczenia, opłacenia składki, wydania decyzji), co w praktyce oznacza, że w ubezpieczeniu obowiązkowym – kierując się zasadą automatyzmu (powstanie stosunku ubezpieczenia *ex lege* bez względu na wolę osoby podlegającej ubezpieczeniu)³² – objęcie ochroną ubezpieczeniową następuje, zgodnie z regułą określoną w art. 13 ustawy systemowej, „od dnia”³³ (np. nawiązania stosunku pracy, oznaczonego w umowie jako dzień rozpoczęcia jej wykonywania, rozpoczęcia wykonywania pracy na rzecz spółdzielni czy rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności), a kończy się wraz z wygaśnięciem tytułu ubezpieczenia. Nawiązanie stosunku podlegania ubezpieczeniom umożliwia realizację uprawnień do świadczeń, których nabywanie w niektórych przypadkach jest bezpośrednio uzależnione od wykazania przez ubezpieczonego pozostawania w tym stosunku w momencie ziszczenia się ryzyka, jak np. w sytuacji spełnienia wymogu powstania niezdolności do pracy, albo w ustawowo sprecyzowanych okresach składkowych i nieskładkowych w razie wystąpienia z wnioskiem o rentę z tytułu niezdolności do pracy (art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁴, zwanej dalej ustawą emerytalną), albo w czasie trwania ubezpieczenia chorobowego w razie ubiegania się o zasiłek chorobowy (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa³⁵, zwanej dalej ustawą zasiłkową).

Jednocześnie trzeba zauważyć, że w niektórych sytuacjach stosunek gwarancyjny trwa, choć zakończyło się podleganie ubezpieczeniom społecznym. Można wtedy mówić o przedłużonym okresie ochrony ubezpieczeniowej, jak w przypadku nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy w sytuacji powstania tej niezdolności w okresie 18 miesięcy od ustania okresów ubezpieczenia (art. 57 ust. 1 pkt 3 *in fine* ustawy emerytalnej) lub przyznania zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego (art. 7 ustawy zasiłkowej). Prawo ubezpieczeń społecznych zna też takie rozwiązania prawne, wedle których powstanie stosunku podlegania ubezpieczeniom (chorobowemu) wiąże się ze zredukowaniem

³² Zob. T. Bińczycka-Majewska, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego w nowych warunkach gospodarczych*, w: *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, red. T. Zieliński i B. von Maydell, Warszawa 1999, s. 195 i nast.; H. Pławucka, *Obowiązek ubezpieczenia społecznego a problem autonomii woli ubezpieczonego*, w: *Zagadnienia obowiązku ubezpieczenia i składki*, „Materiały Informacyjne ZUS” 1994, nr 8, s. 13-14. Zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 1990 r., II UR 9/90 (OSP 1991, z. 7-8, poz. 172) z glosą T. Gregorczyk, „Przegląd Sądowy” 1991, nr 5-6, którego teza została podtrzymana w wyroku SN z dnia 16 lipca 1998 r., II UKN 145/98 (OSNAPiUS 1999, nr 14, poz. 470, notka).

³³ Dokładnie – jak stwierdza I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t. 1, Warszawa 2006, s. 59 – od godziny 0.00 dnia, od którego powstał np. stosunek pracy.

³⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.

³⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. nr 31, poz. 267 ze zm.

ochrony ubezpieczeniowej [zob. art. 4 ust. 1 ustawy zasiłkowej stanowiący o 30- lub 180-dniowej (od 1 stycznia 2009 r. o 30- lub 90-dniowej) karencji ubezpieczeniowej]. Jednak i w takich sytuacjach mamy do czynienia z istnieniem stosunku gwarancyjnego, bowiem w okresie ograniczonej ochrony narasta ekspektatywa ubezpieczeniowa. Należy też zauważyć, że w kapitałowej części systemu emerytalnego objęcie ochroną ubezpieczeniową uzależnione jest od zawarcia umowy z otwartym funduszem emerytalnym, nad czym czuwa ZUS, który w sytuacji gdy ubezpieczony nie dopełnił tej czynności w wyznaczonym terminie najpierw wzywa go do jej wykonania w określonym terminie, a po upływie tego terminu przydziela mu fundusz w drodze losowania (zob. art. 39 ustawy systemowej).

W ubezpieczeniu dobrowolnym objęcie ochroną ubezpieczeniową zależy od woli ubezpieczonego, który jest inicjatorem powstania stosunku podlegania ubezpieczeniom jako osoba zgłaszająca wniosek w tym przedmiocie. Organ rentowy nie może odmówić objęcia jej ubezpieczeniem (włącznie z możliwością wydania deklaratoryjne decyzji w tej sprawie), o ile spełnia ustawowe warunki³⁶. Ochrona ubezpieczeniowa rozpoczyna się od dnia wskazanego we wniosku (nie wcześniej niż od dnia, w którym wniosek został zgłoszony, z wyjątkiem art. 14 ust. 1a ustawy systemowej), a nie na wzór zasad panujących w prywatnych ubezpieczeniach gospodarczych, gdzie odpowiedzialność gwarancyjna ubezpieczyciela (o ile inaczej nie stanowią ogólne warunki ubezpieczenia) powstaje od dnia następującego po zawarciu umowy, nie wcześniej jednak niż od dnia następnego po zapłaceniu składki lub jej pierwszej raty (art. 814 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³⁷, dalej: k.c.). Skoro zatem płatnicy składek na dobrowolne ubezpieczenie społeczne zobowiązani są do opłacenia składek za dany miesiąc do 10. dnia następnego miesiąca (wniosek z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej), to, moim zdaniem, należy uznać, że są objęci ochroną ubezpieczeniową także przed tą datą, co skutkuje przyznaniem członkom ich rodzin np. prawa do renty rodzinnej w razie śmierci ubezpieczonego w powyższym okresie. Ponadto, gwarancja ubezpieczeniowa może być również zrealizowana w sytuacji nieopłacenia składki w wyznaczonym terminie, bowiem ZUS – w uzasadnionych przypadkach i na wniosek ubezpieczonego – może wyrazić zgodę na jej opłacenie po terminie (art. 14 ust. 2 pkt 2 *in fine* ustawy systemowej).

Na treść stosunku podlegania ubezpieczeniom składają się uprawnienia i obowiązki ciążące na wcześniej wymienionych podmiotach w obszarze zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej, łącznie z określeniem ich odpowiedzialności.

Podstawowym obowiązkiem płatnika składek w omawianym zakresie jest zgłoszenie do ubezpieczeń społecznych, które, co do zasady, powin-

³⁶ Zob. np. T. Bińczycka, *Dobrowolne ubezpieczenie społeczne w polskim systemie prawnym*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1997, nr 5, s. 25; K. Antonów, *Dobrowolne i kontynuowane ubezpieczenia społeczne*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2001, nr 11, s. 3; J. Stelina, *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne*, w: *Konstrukcje...*, op. cit., s. 310.

³⁷ Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.

no nastąpić w ciągu 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia (art. 36 ust. 4 ustawy systemowej). Niezależnie od tego, że spełnienie tej powinności służy celom ewidencyjnym³⁸, trzeba zwrócić uwagę na ewentualne konsekwencje związane z jej niewykonaniem w zakresie: po pierwsze – niezakożenia indywidualnego konta ubezpieczonego (zob. art. 36 ust. 9 zdanie drugie ustawy systemowej), na którym rejestruje się składki oraz informacje o przebiegu ubezpieczeń społecznych (art. 40 ust. 1 i 2 ustawy systemowej); po drugie – nieprzekazania składki przez ZUS do OFE (zob. art. 47 ust. 10c ustawy systemowej). Brak zgłoszenia do ubezpieczeń naraża więc ubezpieczonego na osłabienie ochrony ubezpieczeniowej ze względu na nieprzekazywanie składek na konto w ZUS (rachunek w OFE). Z tego powodu bardzo istotne znaczenie posiadają mechanizmy gwarantujące ubezpieczonemu zachowanie tej ochrony, pomimo „nieujawnienia” nawiązania stosunku podlegania ubezpieczeniom. Zasadniczo niwelowanie takiego stanu rzeczy leży w gestii organów rentowych sprawujących kontrolę nad wykonywaniem zadań i obowiązków ciążyących na płatnikach składek m.in. w zakresie zgłaszania do ubezpieczeń społecznych (art. 86 ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej). W szczególności ZUS może sporządzić zgłoszenie z urzędu (art. 48b ust. 1 ustawy systemowej), czyli deklaratoryjnie potwierdzić powstanie obowiązku ubezpieczenia³⁹, a płatnik składek powinien ponieść odpowiedzialność karną (grzywna do 5000 zł) za wykroczenie przeciwko przepisom ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zob. art. 98 ust. 1 pkt 2 tej ustawy) oraz ewentualnie za przestępstwo (art. 219 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴⁰, dalej: k.k.)⁴¹. Ponadto ZUS jest zobligowany do zapewnienia rzetelności i kompletności informacji gromadzonych na kontach ubezpieczonych i płatników w formie dokumentów pisemnych albo elektronicznych, zwłaszcza że stanowią one środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym i sądowym z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 34 ust. 1-2 ustawy systemowej)⁴².

Uprawnienia ubezpieczonego zredukowane są w zasadzie do zgłoszenia wniosku o sprostowanie informacji zawartych w imiennym raporcie miesięcznym, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku przez płatnika, zainicjowania postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez ZUS, które może zakończyć

³⁸ Jest to czynność faktyczna, która służy celom porządkowym (zob. art. 36 ust. 10 ustawy systemowej); potwierdza, lecz nie kreuje istnienia obligatoryjnego stosunku podlegania ubezpieczeniom bez względu na fakt dopełnienia tego obowiązku. Szerzej zob. K. Antonów, *Prawo do emerytury*, Kraków 2003, s. 89-90 i podana tam literatura.

³⁹ Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2005 r., I UZP 2/05 (OSNPUSiSP 2006, nr 5-6, poz. 88).

⁴⁰ Dz.U. nr 88, poz. 553 ze zm.

⁴¹ Szeroko na ten temat J. Lachowski, w: *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, (red.) J. Wantoch-Rekowski, Toruń-Warszawa 2007, s. 500 i nast.

⁴² W literaturze przedmiotu (zob. M. Pogonowski, *Postępowanie dowodowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych prowadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2006, s. 57 i nast.) podkreśla się, że, ze względu na problemy organizacyjno-techniczne ZUS i innych podmiotów oraz nierzetelność płatników składek, obecnie trudno jest określić praktyczną przydatność tych danych.

się wydaniem decyzji korygującej błędy w danych podanych w zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych na koncie ubezpieczonego (art. 50 ust. 2k pkt 1 ustawy systemowej w zw. z art. 41 ust. 11 tej ustawy). Być może ustawodawca liczy na to, że w zwalczaniu ukrywania powstania stosunku podlegania ubezpieczeniom większą rolę, niż formalne uprawnienia, odegra – zgodnie z nową ideologią ubezpieczeń społecznych zwiększonej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo socjalne na przyszłość – świadomość ubezpieczonych odnośnie niekorzystnych konsekwencji braku ochrony ubezpieczeniowej w okresach wykonywania „nieubezpieczonego” zatrudnienia.

Kończąc rozważania na powyższy temat należy stwierdzić, że stosunek podlegania ubezpieczeniom to stosunek złożony z kilku elementarnych więzi prawnych (funkcjonalnie powiązanych)⁴³ – realizowany pomiędzy ubezpieczonym, płatnikiem i ZUS – o jednolitym przedmiocie, tj. zapewnienie ubezpieczonemu ochrony ubezpieczeniowej od chwili nawiązania więzi gwarancyjnej w celu zapewnienia realizacji prawa do świadczeń na wypadek ziszczenia się ryzyka socjalnego (niekiedy nawet po wygaśnięciu tytułu ubezpieczenia) oraz narastanie ekspektatyw do tych świadczeń.

Zestawiając omawiany stosunek ze stosunkiem cywilnoprawnym można zauważyć, że poszczególne więzi prawne wykazują podobieństwo do prostego lub złożonego stosunku cywilnoprawnego⁴⁴.

Ta pierwsza relacja polega na jednostronności przyznanych stronom praw albo obowiązków (zobowiązanie jednostronne), co wydaje się charakterystyczne dla relacji ubezpieczony – płatnik, ZUS – płatnik, w której zarówno ZUS, jak i płatnik występują w roli podmiotów wyłącznie zobowiązanych (płatnik) albo uprawnionych (ZUS, ubezpieczony) do przedsięwzięcia określonych ustawowo działań w celu zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej (płatnik, na którym ciąży obowiązek zgłoszenia do ubezpieczeń oraz ZUS zarówno kontrolujący płatnika, jak i zastępujący go, także na wniosek ubezpieczonego, w dokonaniu czynności na rzecz zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej).

Z kolei drugi rodzaj stosunku cywilnoprawnego odznacza się przemiennością praw i obowiązków stron, co można zaobserwować w relacji ubezpieczony – ZUS, w której z jednej strony ubezpieczony jest podmiotem uprawnionym, choć bez mocnych instrumentów prawnych, do żądania podjęcia od ZUS działań na rzecz zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej, a z drugiej strony zobowiązany jest, w ubezpieczeniu obowiązkowym, do podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, a ZUS uprawniony do egzekwowania tego obowiązku, co może nawet przybrać formę kreowania więzi gwarancyjnej. Stanie się tak w wyniku realizacji przymusu ubezpieczenia w prywatnym segmencie emerytalnym poprzez wyznaczenie otwartego funduszu emerytalnego w drodze losowania (na mocy art. 81 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych⁴⁵, zwanej dalej także

⁴³ Por. Z. Ziemiński, *O metodzie analizowania „stosunku prawnego”*, „Państwo i Prawo” 1967, z. 2, s. 205-207.

⁴⁴ Zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004, s. 85-86.

⁴⁵ Tekst jednolity: Dz.U z 2004 r. nr 159, poz. 1667 ze zm.

ustawą o o.f.f.e., w wyniku losowania ubezpieczony uzyskuje członkostwo w OFE) oraz w razie sporu dotyczącego obowiązku ubezpieczeń społecznych (art. 38 ust. 1 ustawy systemowej). W tym kontekście w judykaturze stwierdzono, że w efekcie wydania decyzji o podleganiu obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym ochrona ubezpieczeniowa zostaje utrzymana zarówno do dnia zmiany błędnej decyzji w tym przedmiocie (usunięcie takiej wadliwości następuje więc *ex nunc*)⁴⁶, jak i po przyjęciu przez organ rentowy zgłoszenia do ubezpieczeń, które następnie było przez niego kwestionowane⁴⁷.

Omawianie stosunku podlegania ubezpieczeniom w odniesieniu do struktury stosunku cywilnoprawnego nie jest decydujące dla ustalenia charakteru prawnego poszczególnych więzi gwarancyjnych. Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, iż relacje dotyczące spraw ewidencjonowania stosunku podlegania ubezpieczeniom i sprawowania kontroli z tego zakresu (zwłaszcza pomiędzy płatnikiem a ZUS) wykazują elementy stosunku podległości kompetencji⁴⁸, czyli pozostają w bliskości z regulacją administracyjnoprawną. Inaczej natomiast został ukształtowany stosunek zachodzący pomiędzy ubezpieczonym a ZUS, bowiem jego istotę określa dwustronne zobowiązanie, na treść którego składa się ustanowienie ochrony ubezpieczeniowej w wyniku wypełnienia ustawowego obowiązku.

3.2.2. Składkowy stosunek ubezpieczeń

Na treść omawianego stosunku prawnego składają się: 1) wymienione w art. 46 ust. 1 ustawy systemowej zadania i odpowiedzialność płatnika w zakresie obliczania, potrącania, rozliczania i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i odpowiadające im uprawnienia, a) ZUS i ubezpieczonego w obszarze egzekwowania tych obowiązków od płatnika, b) ubezpieczonego w obszarze egzekwowania od ZUS działań na rzecz realizacji obowiązków ciążących na płatniku; 2) wynikające z art. 47 ust. 9 ustawy systemowej zobowiązanie ZUS do przekazywania części składki na ubezpieczenie emerytalne do OFE.

W zasadzie zatem konstrukcja tej więzi prawnej oparta jest – podobnie jak w przypadku stosunku podlegania ubezpieczeniom – na istnieniu kilku elementarnych relacji prawnych charakteryzujących się tym, że prawodawca: po pierwsze – w niektórych stosunkach gwarancyjnych (ubezpieczony – płatnik, ZUS – płatnik, ZUS – OFE) wyposażył tylko jedną ich stronę w „moc prawną” (prawa podmiotowe służące urzeczywistnieniu praw i in-

⁴⁶ Zob. głosę K. Ślebzaka do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2005 r., III AUa 307/04 (OSP 2005, z. 10, poz. 122) i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2005 r., III UK 28/05 (OSNPUSiSP 2005, nr 23, poz. 380) z glosą J. Jankowiaka (OSP 2006, z. 5, poz. 60).

⁴⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2007 r., I UK 269/06 (OSNPUSiSP 2008, nr 5-6, poz. 78), w którym stwierdzono, że ciężar dowodu w takiej sprawie spoczywa na organie rentowym.

⁴⁸ Terminem tym posługuje się M. Zieleniecki, *Stosunki..., op. cit.*, s. 275, dla opisu relacji płatnik – ZUS w obszarze realizacji obowiązku składkowego.

interesów ubezpieczonych-członków OFE)⁴⁹ względem drugiej, wyłącznie zobowiązanej do wypełniania tych ustawowych powinności strony (płatnika wobec ZUS, ubezpieczonego oraz ZUS wobec OFE); po drugie – w innych relacjach prawnych (ubezpieczony – ZUS) stworzył konstrukcję zobowiązania dwustronnego, w którym ubezpieczony jest zarazem podmiotem uprawnionym (jednak, podobnie jak w przypadku stosunku podlegania ubezpieczeniom, bez odpowiednio silnych instrumentów prawnych) do żądania od ZUS podjęcia działań na rzecz zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej i osobą zobowiązaną do współfinansowania składek, a ZUS jest uprawniony do egzekwowania tego obowiązku.

W relacji ZUS – płatnik organy rentowe egzekwują od płatników obowiązków składkowy w szczególności poprzez sprawowanie kontroli w oparciu o kryterium prawidłowości i rzetelności (art. 86 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej) oraz za pomocą stosowania odpowiednich środków prawnych w sytuacji nienależytego wywiązywania się z tych zadań. Do typowych instrumentów z tego zakresu należy zaliczyć: odsetki za nieterminowe opłacanie składek, dodatkową opłatę, zakwestionowanie danych zawartych w imiennym raporcie miesięcznym, dokonanie wymiaru składek z urzędu, jeżeli płatnik nie złożył w terminie deklaracji ubezpieczeniowej, wniosek o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości dłużnika w celu zabezpieczenia należności z tytułu składek hipoteką przymusową, zabezpieczenie należności z tytułu składek ustawowym prawem zastawu na ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika (zastaw skarbowy), decydowanie o umorzeniu, odroczeniu terminu płatności i rozłożeniu na raty należności z tytułu składek⁵⁰. Za niedopełnienie obowiązków składkowych płatnik podlega odpowiedzialności karnej (grzywna do 5000 zł) za wykroczenia przeciwko przepisom ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 98 ust. 1 pkt 1 tej ustawy) oraz ewentualnie za przestępstwo (art. 218 § 1 k.k.)⁵¹.

Uwolnienie się od obowiązku opłacania składek może nastąpić jedynie w sytuacji zastosowania instytucji przedawnienia, umorzenia całkowicie nieściągalnych należności z tytułu składek (nie dotyczy to jednak, w myśl art. 30 ustawy systemowej, składek finansowanych przez ubezpieczonych niebędących płatnikami składek, czyli np. składek finansowanych przez pracowników) lub umorzenia należności składkowych dokonywanych na mocy przepisów ustaw pozaubezpieczeniowych dotyczących restrukturyzacji (np. publicznych zakładów opieki zdrowotnej), z wyłączeniem składek na ubezpieczenie emerytalne. Nie neguję, moim zdaniem, początkowego założenia o jednostronności praw albo obowiązków przysługujących stronom tej więzi gwarancyjnej, wyposażenie płatnika w stosunkowo drobne uprawnienie do złożenia wniosku o zwrot nienależnie opłaconych składek (art. 24 ust. 6a ustawy systemowej).

⁴⁹ Opieram się na definicji prawa podmiotowego Z. Radwańskiego, *Prawo..., op. cit.*, s. 86-89.

⁵⁰ Szeroko o tych uprawnieniach ZUS zob. J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenie emerytalne. Konstrukcja i charakter prawny*, Toruń 2005, rozdział VI (pkt 5-12).

⁵¹ Na ten temat zob. literaturę powołaną w przypisie 41.

Wyraźnie zatem zarysowuje się w tej relacji prawnej nadrzędna (władcza) rola ZUS, któremu przysługują wobec płatników środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ust. 4 ustawy systemowej), tj. egzekucja administracyjna składek, uznanie administracyjne oraz sankcje administracyjne i karne, co zdaje się wystarczająco uzasadniać tezę o administracyjnoprawnym ukształtowaniu tego stosunku gwarancyjnego. Jednocześnie odrzucam pogląd o jego organizatorskim charakterze⁵², bowiem istota tej więzi prawnej nie ma związku z wykonywaniem administracji ubezpieczeń społecznych, lecz ma na celu zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej.

Z kolei ubezpieczony został wyposażony przez ustawodawcę w dwa podstawowe uprawnienia mające na celu niwelowanie nieprawidłowości w realizowaniu obowiązku składkowego, tj. złożenie pisemnego lub do protokołu wniosku do płatnika o sprostowanie: 1) informacji zawartych w imiennym raporcie miesięcznym (i korygującym) w terminie 3 miesięcy od otrzymania informacji zawartych w tych raportach, m.in. w sprawie zestawienia należnych składek na ubezpieczenia społeczne (art. 41 ust. 8, 11 i 14 ustawy systemowej); 2) danych przekazanych do ZUS w zakresie błędnej informacji o stanie konta, tj. niezewidencjonowania należnych składek na ubezpieczenie emerytalne lub ich zewidencjonowania w niewłaściwej wysokości (art. 50 ust. 2e ustawy systemowej). W obu przypadkach, w razie nieuwzględnienia wniosku ubezpieczonego, sprawa trafia do postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez ZUS.

Jak zatem widać, instrumenty będące w dyspozycji ubezpieczonego nie dają możliwości wystąpienia z roszczeniem (przynajmniej na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych) przeciwko niesolidnemu płatnikowi składek. Są to raczej uprawnienia o charakterze porządkowym (dyscyplinującym), które należy uznać za niewystarczające, zwłaszcza w świetle współfinansowania składek na ubezpieczenia społeczne przez płatników i ubezpieczonych. Natomiast sam stosunek pomiędzy omawianymi tu podmiotami, bez władczej pozycji ubezpieczonego nad płatnikiem, polega na znoszeniu przez ubezpieczonego faktu potrącania odpowiedniej kwoty z jego wynagrodzenia i przekazywania jej, wraz z częścią składki finansowaną przez płatnika, do ZUS (swoisty stosunek gwarancyjny)⁵³. Nie ma więc podstaw do tego, aby sytuować tę więź gwarancyjną poza relacjami prawnymi zabezpieczenia społecznego (np. w obrębie stosunków prawa pracy)⁵⁴. Należy też dodać, że w zmienionych warunkach prawnych rozważenia wymaga kwestia wprowadzenia dla ubezpieczonych drogi ochrony prawnej w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w razie zajścia sporu na tle wypełniania przez płatników obowiązków ze sfery gwarancyjnych stosunków prawnych (podlegania ubezpieczeniom i opłacania składek). Obecnie wydaje się jedy-

⁵² Zob. T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, op. cit., s. 167; M. Zieleniecki, *Stosunki...*, op. cit., s. 277-278.

⁵³ Zob. M. Zieleniecki, *Stosunki...*, op. cit., s. 264.

⁵⁴ Do tej właśnie kategorii stosunków prawnych zaliczali w przeszłości relację pracodawca-ubezpieczony, W. Szubert, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 77-80 i K. Kolasiński, *Charakter...*, op. cit., s. 129 i nast.), czemu zdecydowanie przeciwstawił się E. Modliński, *Konstrukcja...*, op. cit., s. 13-14.

nie możliwe, ale na gruncie prawa pracy, podleganie płatnika-pracodawcy odpowiedzialności *ex contractu* na podstawie art. 471 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁵⁵ (k.p.), jeżeli na skutek nienależytego wykonania obowiązku składowego⁵⁶ pracownik-ubezpieczony poniósł szkodę np. w postaci obniżonego świadczenia⁵⁷.

Rzetelne wywiązywanie się płatnika z obowiązku opłacania składek podlega również kontroli organów rentowych zainicjowanej przez ubezpieczonego. Chodzi tu zwłaszcza o zwrócenie się do ZUS o udzielenie informacji, czy – w razie nieopłacania składek przez płatnika od 3 miesięcy – podjęte zostały działania prowadzące do ściągnięcia należnych składek (art. 40 ust. 1a ustawy systemowej) oraz złożenie w organie rentowym wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w przypadku nieuwzględnienia przez płatnika wniosku o sprostowanie danych i wtedy, gdy płatnik nie istnieje (art. 50 ust. 2h ustawy systemowej). W obu przypadkach działania ZUS dotyczą egzekwowania składek na ubezpieczenie emerytalne i skutkują korektą danych na koncie (art. 50 ust. 2k pkt 2 ustawy systemowej). Zarówno te, jak i podejmowane z urzędu czynności ZUS, jako swoistego organu ubezpieczonych⁵⁸, mają służyć utrzymaniu maksymalnego poziomu ochrony ubezpieczeniowej.

Wreszcie ostatnia relacja dotyczy kwestii przekazywania części składki emerytalnej (7,3% podstawy wymiaru) przez ZUS do OFE⁵⁹. *Prima facie* wydawać by się mogło, że mamy tu do czynienia z typowym stosunkiem cywilnoprawnym⁶⁰, w którym ZUS (dłużnik) za odpowiednią opłatą (0,8% przypisu składek) zobowiązany jest do niezwłocznego przekazania składki do OFE, a fundusze emerytalne (wierzyciele) uprawnione są do żądania spełnienia tego obowiązku. Jednak z jednej strony ZUS nie ponosi (oprócz zapłaty należnych odsetek) żadnych sankcji za niedopełnienie tej powinności, a z drugiej strony OFE nie posiadają instrumentów prawnych, na podstawie których mogłyby skutecznie egzekwować to ustawowe zobowiązanie. W piśmiennictwie⁶¹ stwierdzono, że obowiązek przekazywania części składki na ubezpieczenie emerytalne przez ZUS do OFE należy analizować z punktu widzenia świadczenia (składka jako danina publicznoprawna) i jego przeznaczenia (ochrona praw majątkowych członków OFE). W zobowiązaniowej relacji prawnej ZUS-OFE składka powinna być kwalifikowana jako przedmiot świadczenia, czyli dobro, ze względu na które dłużnik (ZUS) obowiązany jest do zachowania się zgodne-

⁵⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 ze zm.

⁵⁶ Nie dotyczy to sytuacji współdziałania ubezpieczonego z płatnikiem w celu uniknięcia obowiązku składowego (zob. art. 40 ust. 8 ustawy systemowej).

⁵⁷ Również w poprzednim stanie prawnym – mimo istnienia art. 97 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin – nie było podstaw prawnych do kwalifikowania tych spraw do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1999 r., II UKN 259/99, OSNAPiUS 2001, nr 1, poz. 24).

⁵⁸ Zob. R. Pacud, *Oczekiwanie prawne na emeryturę dożywotnią*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 142.

⁵⁹ Szeroko na ten temat K. Antonów, *Problematyka prawna przekazywania części składki na ubezpieczenie emerytalne przez ZUS do OFE*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 3.

⁶⁰ Tak ocenia tę więź prawną J. Wantoch-Rekowski, *Składki...*, *op. cit.*, s. 261.

⁶¹ Zob. R. Pacud, *Oczekiwanie...*, *op. cit.*, s. 219-222.

go z treścią zobowiązania, tj. wypełniania obowiązku przekazywania składek do OFE (wierzycieli) w celu umożliwienia im należytego wykonywania ustawowych zadań (prowadzenia działalności inwestycyjnej). Podstaw odpowiedzialności ZUS za szkodę wynikłą z niewywiązywania się z tego obowiązku – z uwagi na brak odpowiednich regulacji w prawie ubezpieczeń społecznych – należy poszukiwać w prawie cywilnym (np. art. 415 k.c.). Trzeba też pamiętać, że to zagadnienie prawne ma istotną doniosłość praktyczną z uwagi na skalę zadłużenia ZUS wobec OFE (około 9,5 mld zł z odsetkami), co negatywnie wpływa na proces kształtowania się emerytalnych ekspektatyw ubezpieczonych-członków OFE. Tymczasowo jednak ustawodawca zapobiegł zgłaszaniu potencjalnych powództw przeciwko ZUS opartych na przepisach prawa cywilnego, gdyż zobowiązania ZUS wobec OFE przejął Skarb Państwa⁶².

Z powyższą kwestią wiąże się sprawa odpowiedzialności ZUS wobec ubezpieczonych-członków OFE z tytułu nieprzekazania części składki emerytalnej do OFE. Podstaw tej odpowiedzialności należy poszukiwać w łączącym ZUS i ubezpieczonego gwarancyjnym stosunku prawnym, w którym składka jest ceną zabezpieczenia wypłaty przyszłego świadczenia, co zresztą znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych regulacjach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (np. niestosowanie instytucji umorzenia należności z tytułu składek finansowanych przez ubezpieczonego niebędącego płatnikiem)⁶³. Wniosek o umiejscowieniu ochrony uprawnień ubezpieczonego-członka OFE w prawie ubezpieczeń społecznych, po dyskusjach w doktrynie⁶⁴, został także zaakceptowany w orzecznictwie, w którym ostatecznie stwierdzono, że ubezpieczony może wystąpić przed sądem ubezpieczeń społecznych z roszczeniem o przekazanie przez ZUS zaległej składki na rachunek w OFE⁶⁵. Skoro zatem ZUS narażony jest na odpowiedzialność prawną z tytułu nienależytego wywiązywania się z obowiązku przekazywania składek do OFE (naruszenie gwarancji ubezpieczeniowej), daje to asumpt do sformułowania poglądu o zobowiązaniowym charakterze relacji ZUS – ubezpieczony-członek OFE, w której, odmiennie jak w stosunku: ubezpieczony (w części publicznej) – ZUS oraz OFE – ZUS, ubezpieczony-członek OFE posiada realne środki prawne służące realizowaniu swoich uprawnień.

Podsumowując rozważania na temat składkowego stosunku ubezpieczeń należy stwierdzić, że występują tu relacje prawne o charakterze typowo administracyjnoprawnym (płatnik – ZUS), swoistym (ubezpieczony – płatnik) lub zbliżonym do cywilnoprawnego (ZUS – ubezpieczony, ZUS – OFE).

⁶² Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych (Dz.U. nr 149, poz. 1450 ze zm.).

⁶³ Dokładniej o tych regulacjach K. Antonów, *Emerytura z prywatnej części ubezpieczenia emerytalnego*, w: *Ryzyko starości – problemy zabezpieczenia*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Kraków 2007, s. 90-93.

⁶⁴ Zob. R. Pacud, glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2004 r., II UZP 7/04 (OSP 2005, z. 4, poz. 46) i K. Antonów, *Problematyka...*, op. cit., s. 30-32.

⁶⁵ Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (zasada prawna) z dnia 5 maja 2006 r., III CZP 121/05 (OSNPUSiSP 2007, nr 3-4, poz. 50).

Niezależnie jednak od normatywnego ukształtowania tych więzi prawnych wszystkie one dotyczą tego samego przedmiotu, tzn. opłacania składek na ubezpieczenia społeczne jako przesłanki nabycia prawa do bieżącej i oczekiwanej (tj. wynikającej z narastania ekspektatyw) ochrony ubezpieczeniowej oraz uzależnienia (zwłaszcza w prawie emerytalnym) wysokości świadczenia od indywidualnego udziału ubezpieczonego w ogólnym funduszu ubezpieczeniowym. Istota tych więzi prawnych polega więc na tym, że w zamian za opłacaną składkę (cenę gwarancji ubezpieczeniowej) na ubezpieczyciela (ZUS, instytucje wypłacające emerytury ze środków z OFE) przenosi się niebezpieczeństwo realizacji ochrony ubezpieczeniowej w sytuacji zajścia socjalnego ryzyka po stronie ubezpieczonego.

3.2.3. Stosunek członkostwa w OFE

Warunkiem nawiązania stosunku członkostwa w OFE jest zawarcie, w ciągu 7 dni od powstania obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych (art. 39 ust. 1 ustawy systemowej), umowy członkostwa. Umowa ta nie jest ani odmianą umowy ubezpieczenia na życie, ani nie odwzorowuje relacji pomiędzy uczestnikiem funduszu inwestycyjnego a tym funduszem. Jest to swoista (nienazwana, adhezyjna, odpłatna i konsensualna) umowa prawa ubezpieczeń społecznych⁶⁶, do której mają zastosowanie pojęcia i konstrukcje prawa cywilnego, zwłaszcza w zakresie wad oświadczeń woli, równorzędności stron, czy zobowiązaniowego charakteru członkostwa w OFE. Względnie równorzędna pozycja prawna stron nie doznaje osłabienia, pomimo że została ukształtowana w przeważającej mierze przepisami *ius cogens* (np. obowiązek członkostwa w OFE, zakaz dysponowania środkami na rachunku), z których nie wynika jednak władztwo (nadrzędność) jednej strony nad drugą, co jest charakterystyczne dla stosunków administracyjnoprawnych (jak np. w relacji ZUS – płatnik); jest to natomiast przejaw omnipotencji ustawodawcy w unormowaniu poszczególnych elementów stosunku członkostwa.

Mamy tu także do czynienia z charakterystyczną dla cywilnoprawnej metody regulacji przemiennością praw i obowiązków równorzędnych podmiotów stosunku członkostwa (złożona więc zobowiązaniowa dwustronnie zindywidualizowana). Z jednej więc strony fundusz emerytalny – w zamian za przekazaną składkę – zobowiązuje się do świadczenia usług określonego rodzaju (osiągania pożytków prawa z działalności inwestycyjnej w celu podnoszenia poziomu aktywów OFE, tj. zwiększania wartości jednostek rozrachunkowych będących substratem przyszłych emerytur), a z drugiej strony ubezpieczeni-członkowie OFE za prowadzenie tej działalności pono-

⁶⁶ W tym kierunku również A. Jabłoński, *Charakter...*, op. cit., s. 202; T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym*, w: *Konstrukcje...*, op. cit., s. 66; W. Sanetra, *W sprawie natury prawnej umowy z otwartym funduszem emerytalnym*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1999, nr 10, s. 2; R. Pacud, *Oczekiwanie...*, op. cit., s. 134. Natomiast umowę członkostwa jako umowę cywilnoprawną traktują I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, t. 2, Warszawa 2006, s. 77; J. Wantoch-Rekowski, *Składki...*, op. cit., s. 229; A. Chrościcki, *Fundusze inwestycyjne i emerytalne*, Warszawa 1998, s. 265.

sza – określone w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz statutach funduszy – opłaty, są informowani o jej wynikach i stanie środków na rachunku (art. 191 ust. 1 ustawy o o.f.f.e.), mają prawo do wypłaty środków zgromadzonych na rachunku po osiągnięciu wieku emerytalnego, tzn. przeniesienia tych środków do instytucji wypłacającej świadczenia (art. 111 ustawy o o.f.f.e.).

Omawiany stosunek gwarancyjny dotyczy podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, w okresie którego następuje narastanie ekspektatywy do przyszłych świadczeń. W dużym stopniu podlega cywilnoprawnej metodzie regulacji prawnej, ale – niezależnie od wpływu instytucjonalnych rozwiązań prawa cywilnego – determinowany jest przez przedmiot prawa ubezpieczeń społecznych (zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej). Można zatem wyrazić końcową – i zasadniczo aprobowaną w doktrynie⁶⁷ – konkluzję, iż stosunek członkostwa w OFE jest zobowiązaniowym stosunkiem prawa ubezpieczeń (zabezpieczeń) społecznych.

3.3. Realizacyjne stosunki prawne ubezpieczeń emerytalnego i rentowych

3.3.1. Stosunek nabycia prawa do świadczeń i ustalenia ich wysokości

Stosunek ten należy przede wszystkim rozpatrywać jako relację zachodzącą pomiędzy instytucją ubezpieczeniową (ZUS i podmioty wypłacające świadczenia z prywatnego segmentu emerytalnego) a ubezpieczonym (członkiem OFE), który w momencie nabycia prawa do świadczenia zmienia swój status na świadczeniobiorcę. Przedmiot tej więzi prawnej dotyczy natomiast zrealizowania gwarancji ubezpieczeniowej, tzn. objęcia ubezpieczonego ochroną w związku (a nie na wypadek) ziszczenia się socjalnego ryzyka w wyniku ustalenia prawa do świadczenia i jego wysokości jako uprawnień zależnych uprzednio od istnienia gwarancyjnych stosunków prawnych (podlegania ubezpieczeniom i opłacania składek). Na treść tego stosunku – odmiennie jak w przypadku większości relacji gwarancyjnych – składają się wyraźnie wyodrębnione prawa i obowiązki stron.

Po pierwsze zatem, ubezpieczony, aby nabyć prawo do świadczenia, musi, niezależnie od zajścia ryzyka, spełnić ustawowe warunki powstania uprawnień ubezpieczeniowych, złożyć wniosek o świadczenie osobiście lub przez płatnika (art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej)⁶⁸, udowodnić, że świadczenie, o które się ubiega przysługuje mu (zob. art. 80 ustawy systemowej i art. 116 ust. 5 ustawy emerytalnej) oraz ewentualnie poddać się badaniom, jeżeli są one niezbędne do ustalenia prawa do świadczenia (zob. art. 126 ustawy emerytalnej), natomiast organ rentowy bada, czy wymienione warunki zostały

⁶⁷ Por. A. Jabłoński, *Charakter...*, op. cit., s. 219; R. Pacud, *Oczekiwanie...*, op. cit., s. 99-100; J. Wantoch-Rekowski, *Składki...*, op. cit., s. 259; M. Zieleniecki, *Stosunki...*, op. cit., s. 280.

⁶⁸ Postępowanie w sprawie świadczeń (emerytury) wszczyna się jednak z urzędu, jeżeli wiek emerytalny dla uprawnionych do świadczenia/zasiłku przedemerytalnego wynosi 60/65 lat (art. 116 ust. 1a ustawy emerytalnej) oraz w przypadku zamiany renty z tytułu niezdolności do pracy na emeryturę (art. 24a i 27a ustawy emerytalnej).

spełnione⁶⁹ i, w razie negatywnej oceny w tym przedmiocie, podnosi zarzut⁷⁰, czyli korzysta z uprawnienia polegającego na odmowie spełnienia roszczenia (odmowie ustalenia prawa do świadczenia). Po drugie zaś, ubezpieczeni realizują swoje uprawnienia do świadczeń *ex lege*, w sytuacji ich powstania, z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia uprawnień ubezpieczeniowych (art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej)⁷¹, a ZUS potwierdza przyznanie prawa do świadczenia wydając deklaratoryjną decyzję.

Generalnie podzielam pogląd, że omawiany stosunek prawny ma charakter zobowiązaniowy, a przesłanką nabycia prawa do świadczenia jest pozostawanie (w chwili zajścia ryzyka lub w przeszłości) w ubezpieczeniu, a nie fakt opłacania składki, która nie stanowi ścisłego odpowiednika własnego wkładu ubezpieczonego (nie jest ekwiwalentem świadczenia)⁷². Do wysnucia takiego wniosku uprawnia również analiza obecnych unormowań prawnych, w których przyjęto, że na koncie ubezpieczonego niebędącego płatnikiem ewidencjonuje się informację o zwaloryzowanej wysokości należnych (tzn. także nie wpłaconych) składek na ubezpieczenie emerytalne, z wyłączeniem składek na OFE (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej). W praktyce oznacza to, że ochrona ubezpieczeniowa rozciąga się też na okresy ubezpieczenia, za które nie udało się wyegzekwować składek np. z powodu jej całkowitej nieściągalności, z wyjątkiem kapitałowego segmentu emerytalnego, gdzie brak składki pomniejsza wysokość przyszłego świadczenia. Na wypadek nieprzekazania składek do OFE ustawodawca stworzył mechanizm rekompensujący ubezpieczonym niebędącym płatnikami ten ubytek w postaci zewidencjonowania na koncie w ZUS kwoty należnych składek na OFE (art. 40 ust. 1b-1d ustawy systemowej)⁷³.

Omawiając stosunek nabycia prawa do świadczeń i ustalania ich wysokości nie można pominąć relacji zachodzących pomiędzy płatnikiem-pracodawcą a ubezpieczonym-pracownikiem i płatnikiem a ZUS. Treścią obu więzi prawnych są jednostronne zobowiązania płatnika – jako jednego z wykonawców zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej) – do pomocy w ustalaniu uprawnień ubezpieczeniowych (art. 125 ustawy emerytalnej) oraz dokumentowania okresów ubezpieczenia w formie

⁶⁹ Z tym że, jeżeli ZUS ma możliwości mniejszym nakładem niż ubezpieczony ustalić okoliczności niezbędne do przyznania i wypłaty świadczenia, to nie powinien wymagać od wnioskodawcy np. przedstawiania stanów faktycznych mających wpływ na prawo lub wysokość świadczeń (art. 81 pkt 1 ustawy systemowej). Ponadto, w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2004 r., III UK 111/04 (OSNPUSiSP 2005, nr 8, poz. 115) stwierdzono, że niewywiązanie się organu rentowego z obowiązku informowania ubezpieczonych o warunkach i dowodach wymaganych do uzyskania emerytur i rent (§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń, Dz.U. nr 10, poz. 49 ze zm. i art. 9 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy emerytalnej) należy oceniać jako nadużycie prawa w rozumieniu art. 8 k.p.

⁷⁰ Zob. Z. Radwański, *Prawo...*, op. cit., s. 92-93.

⁷¹ Szerzej na temat różnych aspektów nabycia prawa do świadczenia zob. K. Antonów, w: K. Antonów (red.), M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 341 i nast.

⁷² Por. T. Zieliński, *Ubezpieczenia...*, op. cit., s. 173, 189-190 i 192; W. Szubert, *Ubezpieczenie...*, op. cit., s. 217.

⁷³ Szerzej o tej instytucji zob. R. Pacud, *Oczekiwanie...*, op. cit., s. 285-287.

wystawiania zaświadczeń i przechowywania stosownej dokumentacji w celu zabezpieczenia środków dowodowych niezbędnych dla prawidłowego przebiegu postępowania w sprawie ustalenia prawa do emerytur i rent (art. 125a ustawy emerytalnej)⁷⁴. Co do realizacji obowiązku płatników-pracodawców w relacji z ubezpieczonymi-pracownikami, organy rentowe posiadają uprawnienia do kontrolowania prawidłowości i terminowości opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe (art. 86 ust. 2 pkt 4 ustawy systemowej). Jeżeli przy kompletowaniu dokumentacji lub wydawaniu zaświadczeń płatnik-pracodawca dopuści się nieprawidłowości skutkujących nienależnie pobranym świadczeniem, może zostać zobowiązany do zwrotu świadczenia wraz z odsetkami (zob. art. 84 ust. 6 ustawy systemowej). Płatnik-pracodawca podlega również odpowiedzialności na zasadach ogólnych (art. 471 k.c.)⁷⁵ względem ubezpieczonego-pracownika lub członka jego rodziny w sytuacji, gdy osoby te poniosły szkodę z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków wynikających z art. 125 ustawy emerytalnej⁷⁶, choć w grę może tu też wchodzić odpowiedzialność deliktowa, obejmująca np. zadośćuczynienie za doznaną krzywdę w sytuacji pogorszenia stanu zdrowia ubezpieczonego z uwagi na zaniechanie (opóźnienie) przez pracodawcę podjęcia działań związanych z przygotowaniem wniosku o świadczenie⁷⁷. Organy rentowe sprawują też kontrolę nad wywiązywaniem się płatników z obowiązków z zakresu ustalania prawa do świadczeń i wystawiania zaświadczeń (art. 86 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy systemowej). Niewykonywanie tych powinności kwalifikowane jest jako wykroczenie przeciwko przepisom ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zob. art. 98 pkt. 4-7 tej ustawy).

3.3.2. Stosunek wypłaty świadczeń

Ten realizacyjny stosunek prawny ubezpieczeń społecznych – podobnie jak stosunek nabycia prawa do świadczeń – ma charakter zobowiązaniowy. Jego przedmiot wiąże się zarówno z zabezpieczeniem (tj. zapewnieniem realnej wartości świadczenia i jego ewentualnym podwyższeniem) ochrony ubezpieczeniowej po zajściu ryzyka socjalnego, jak i kontrolą w zakresie zasadności jej utrzymywania w związku z zaprzestaniem istnienia lub ograniczeniem przyczyn będących podstawą nabycia prawa do danego świadczenia (np. nieistnienie lub zmiana stopnia niezdolności do pracy, osiąganie zbyt wysokich przychodów z zatrudnienia), a treść dotyczy szeregu sprzężonych ze sobą praw i obowiązków świadczeniobiorcy i ZUS.

⁷⁴ Szerzej o tych obowiązkach zob. M. Bartnicki, w: K. Antonów (red.), M. Bartnicki, *Ustawa..., op. cit.*, s. 427-430.

⁷⁵ W poprzednim stanie prawnym odesłanie do przepisów prawa cywilnego było wyrażone *expressis verbis* w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych (zob. art. 97 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.e.p.). Por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 sierpnia 2007 r., II PK 5/07 (OSNPUSiSP 2008, nr 19-20, poz. 285) i z dnia 19 marca 1998 r., I PKN 556/97 (OSNAPIUS 1999, nr 4, poz. 127).

⁷⁶ Por. B. Wagner, *Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych*, w: *Wybrane zagadnienia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) U. Jackowiak, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VI, s. 138-139.

⁷⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2006 r., I PK 272/05 (LEX nr 281244).

Do podstawowych uprawnień świadczeniobiorcy trzeba zaliczyć prawa do: podwyższenia świadczenia do kwoty najniższej emerytury i renty, waloryzacji świadczeń, wyboru sposobu ustalenia podstawy wymiaru emerytury i renty w zakresie uwzględnienia 10- lub 20-letniego okresu ubezpieczenia, wyboru świadczenia w razie zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń, łączenia świadczeń z przychodami z działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczeń społecznych, wyłączenia się z kręgu uprawnionych do renty rodzinnej i przeliczenia świadczenia.

Wymienionym uprawnieniom odpowiadają obowiązki ZUS realizowane albo z urzędu (podwyższenie emerytury/renty do kwoty minimalnej, waloryzacja świadczeń), albo z uwagi na dostosowanie się organów rentowych do jednostronnej zmiany (np. przeliczenie świadczenia), bądź ustania (np. wyłączenie się z kręgu uprawnionych do renty rodzinnej) istniejącego stosunku prawnego w wyniku wykorzystania przez świadczeniobiorcę uprawnienia kształtującego.

Świadczeniobiorca powinien także wywiązywać się z ważnych obowiązków, jak: zawiadomienie organu rentowego o podjęciu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczeń społecznych i wysokości osiąganego z tego tytułu przychodu, potwierdzenie własnoręcznym podpisem istnienia dalszego prawa do pobierania świadczenia, poddanie się badaniu lekarskiemu, czy zwrot nienależnie pobranych świadczeń. W razie niewykonywania powyższych (i innych) obowiązków ZUS – podobnie jak świadczeniobiorca realizujący swoje prawa – jest uprawniony do jednostronnej zmiany (zawieszenie i wstrzymanie prawa do świadczeń, ściągnięcie kwot nienależnie pobranych emerytur i rent, potrącenia i egzekucja ze świadczeń) lub zakończenia istnienia (ustanie prawa do świadczeń) realizacyjnej więzi prawnej.

4. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych rozważań na temat kodeksowej kwalifikacji spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz po dokonaniu analizy gwarancyjnych i realizacyjnych stosunków prawnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych – wyznaczających materialnoprawny przedmiot tych spraw w obrębie prawa ubezpieczeń społecznych – można podjąć próbę pojęciowego scharakteryzowania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Niewątpliwie zasadniczą cechą tych spraw jest, odpowiadająca ich wielości, mnogość niejednorodnych (w aspekcie charakteru prawnego) stosunków prawnych występujących w dwóch fazach ubezpieczeń społecznych. Biorąc pod uwagę pozycję prawną stron w omawianych relacjach należy stwierdzić, że występują tu stosunki typu administracyjnoprawnego, w których zarysowuje się wyraźna nadrzędność organizacyjna jednego podmiotu (ZUS) nad drugim (płatnik) i podległość kompetencyjna – zarówno w aspekcie instrumentów prawnych pozwalających organom rentowym na egzekwowanie nałożonych na płatników obowiązków, jak i sprawowania nad nimi kontroli, stosowania sankcji i podlegania odpowiedzialności.

Wydaje się natomiast, że pozostałe więzi prawne, łącznie ze swoistą relacją prawa ubezpieczeń społecznych (ubezpieczony – płatnik), przybierają postać zobowiązaniową (ubezpieczony – ZUS, ubezpieczony-członek OFE – OFE, ZUS – OFE), tj. jednostronną (ZUS – OFE) lub dwustronną (ubezpieczony – ZUS, ubezpieczony-członek OFE – OFE) w rozumieniu ogólnej nauki o zobowiązaniach.

Istotną dolegliwością w opisywaniu powyższych stosunków prawnych jest brak lub niewystarczające wyodrębnienie uprawnień przysługujących poszczególnym podmiotom; zwłaszcza ubezpieczonemu wobec płatnika i ZUS w relacji dotyczącej opłacania składek i podlegania ubezpieczeniom, a także OFE wobec ZUS w aspekcie przekazywania składek do funduszy emerytalnych. W ramach tych więzi prawnych ustawodawca albo w ogóle nie przewidział żadnych środków prawnych dla egzekwowania obowiązków drugiej strony (OFE – ZUS), albo nie posiadają one charakteru roszczeniowego (ubezpieczony – płatnik, ZUS), co może skłaniać do wyrażenia opinii, że w tych przypadkach mamy jedynie do czynienia z faktycznymi stosunkami społecznymi. Taki pogląd, w moim przekonaniu, nie byłby jednak uzasadniony, gdyż niedostateczne ukształtowanie ustawowych instrumentów prawnych nie musi jeszcze przesądzać o niemożności dochodzenia swoich praw. Wzmocnienie pozycji prawnej strony może bowiem nastąpić na skutek objęcia jej ochroną sądową, jak np. w przypadku dopuszczenia drogi sądowej w sprawach o przekazanie części składki na ubezpieczenie emerytalne przez ZUS do OFE.

Niezależnie od sposobu przeprowadzania klasyfikacji powyższych więzi prawnych wszystkie one posiadają specyficzny (tzn. właściwy tylko prawu ubezpieczeń społecznych) i jednolity przedmiot, tj. zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej na wypadek (faza gwarancyjna) i po ziszczeniu się (faza realizacyjna) ryzyka socjalnego. Wyłącznie zatem tak określony przedmiot – ze względu na różnorodny charakter omawianych stosunków prawnych – może stanowić materialnoprawną podstawę kwalifikacji spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych jako spraw cywilnych w znaczeniu formalnym.

Problem obliczania i wypłaty świadczeń z nowego systemu emerytalnego i rentowego

1. W październiku i listopadzie 2008 r. Sejm przyjął cztery ustawy regulujące sposób obliczania i wypłaty świadczeń w nowym systemie ubezpieczeń społecznych. Te nowe zasady, mające wejść w życie od 1 stycznia 2009 r., mają doniosłe znaczenie dla ubezpieczonych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz w sposób zasadniczy zmieniają podejście do ubezpieczenia emerytalnego, a zwłaszcza rentowego. Są to następujące akty prawne:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, dotyczący nowych zasad obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy,

- projekt ustawy o emeryturach kapitałowych,
- projekt ustawy o emeryturach pomostowych,
- projekt ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych.

Rozwiązania zawarte w powyższych ustawach są skomplikowane i nie zawsze będą zrozumiałe przez ubezpieczonych oraz emerytów i rencistów, będą też wymagały dużych zmian organizacyjnych. Nakładają one na Zakład Ubezpieczeń Społecznych nowe obowiązki, związane z obsługą emerytur okresowych z OFE oraz w przyszłości z emeryturami kapitałowymi z prywatnych zakładów emerytalnych. Również otwarte fundusze emerytalne będą miały na stałe dodatkowe zadania związane z emeryturami okresowymi. Muszą też powstać w 2013 r. zakłady emerytalne. Niektóre propozycje budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP.

2. Ustawa regulująca nowe zasady wymiaru rent z tytułu niezdolności do pracy przewiduje, że renty te będzie obliczać się tak jak nowe emerytury, czyli dzieląc kwotę zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne przez przeciętne trwanie życia dla osób w wieku 60 lat. Dla osób będących członkami otwartych funduszy emerytalnych podstawa wymiaru renty jest ustalana w specjalny sposób – przez podwyższenie kwoty składek w FUS, do kwoty, którą by mieli nie należąc do OFE. Jednocześnie uzupełnia się okresy ubezpieczenia do pełnych 30 lat, ale nie dłużej niż do dnia, w którym rencista ukończyłby 60 lat.

Takie rozwiązanie jest nowością, niestosowaną dotychczas na świecie. Nigdzie nie występują w ubezpieczeniu społecznym renty z tytułu niezdolności do pracy o charakterze rent kapitałowych, a takie będą w nowym polskim systemie. Ustawodawca zdawał sobie sprawę z tego, że te renty będą niskie i przewidział kilka środków zaradczych, powodujących rozdziwiek w spójności ubezpieczenia emerytalnego i rentowego:

- uznaje się, że każdy potencjalny ubezpieczony, niezdolny do pracy, pracowałby co najmniej 30 lat, podczas gdy do minimalnej emerytury żąda się 20 lat okresów ubezpieczenia od kobiet i 25 lat od mężczyzn, a więc mniej,

- mimo różnego powszechnego wieku emerytalnego, dla obliczenia renty przyjmuje się dalsze trwanie życia dla osób w wieku 60 lat, a więc wieku emerytalnego dla kobiet, co może być uznane za dyskryminujące dla mężczyzn (ich wiek emerytalny wynosi 65 lat); podobnie kwestia hipotetycznego stażu, uzupełnianego do osiągnięcia wieku 60 lat dla obu płci,

- proponuje się zniesienie zasady zmniejszania i zawieszania renty z tytułu niezdolności do pracy przy kontynuowaniu zatrudnienia czy innej aktywności zawodowej, przy pozostawieniu takich działań w odniesieniu do rent rodzinnych i emerytur.

Mimo że twórcy reformy, a także projektodawcy nowych rozwiązań – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, stoją w teorii na gruncie absolutnej odrębności funduszu emerytalnego i rentowego, i uważają to za rozwiązanie niepodlegające żadnej dyskusji, w praktyce – zarówno w ustawach, jak i w wykonawstwie – nieustannie te fundusze łączą w różny sposób.

Z funduszu emerytalnego są pokrywane tylko wydatki na emerytury, a z funduszu rentowego, oprócz wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne, również inne, w tym wydatki na wszystkie dodatki pielęgnacyjne do emerytur oraz na emerytury dla osób, które pobierały rentę z tytułu niezdolności do pracy, a po osiągnięciu wieku emerytalnego ustawowo zmieniają to świadczenie na emeryturę. Jest więc ruch między tymi funduszami. Teraz związki będą jeszcze silniejsze, bowiem od stanu konta emerytalnego zależeć będzie renta z tytułu niezdolności do pracy. W obowiązującej jeszcze ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych taka sama formuła służyła do kalkulacji emerytury i renty, ale było to uzasadnione tym, że oba świadczenia obliczano od takiej samej podstawy wymiaru, która wynikała z tego, że jednakowa była podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i ubezpieczenie rentowe. Renta wynikała więc z osiąganego wcześniej wynagrodzenia, faktycznego okresu opłacania składek i hipotetycznego stażu pracy, który uzupełniał staż faktyczny 25 lat, ale nie więcej niż do 60 roku życia. Ten hipotetyczny staż był uznawany w wymiarze renty tak jak staż nieskładkowy (czyli 0,7 za każdy rok, podczas gdy za rok składkowy – 1,3), a więc w mniejszym stopniu niż okres opłacania składek wpływał na wysokość renty.

W nowym systemie do kapitału zgromadzonego na koncie emerytalnym (a więc sumy zwaloryzowanych składek i zwaloryzowanego kapitału początkowego) dolicza się za każdy miesiąc brakujący do 60 roku życia i 30 lat sta-

żu przeciętną miesięczną składkę z całego uprzedniego okresu. W związku z tym okres niepłacenia składek – staż hipotetyczny – traktuje się w wymiarze renty w ten sam sposób jak okres opłacania składek i przedłuża się go, w porównaniu ze starym systemem, o 5 lat. Jest to odmienne podejście niż w systemie emerytalnym, gdzie okresy nieskładkowe – na wychowanie dzieci, służbę wojskową – uwzględnia się w znacznie mniejszym wymiarze. Za okres służby wojskowej składka jest płacona przez budżet od kwoty minimalnego wynagrodzenia, a za okres urlopu wychowawczego – od kwoty zasiłku pielęgnacyjnego regulowanego ustawą o świadczeniach rodzinnych (w 2008 r. – 420 zł), czyli kwoty dużo niższej niż minimalne wynagrodzenie (w 2008 r. – 1126 zł). Dopiero w połowie 2008 r. powstał projekt ustawy, który przewiduje, że za osoby przebywające na urlopach wychowawczych będzie się opłacać składki na ubezpieczenie emerytalne od kwoty minimalnego wynagrodzenia. Podobnie dopiero na jesieni 2008 r. uchwalono (nie był to projekt rządu, ale opozycji), że okresy, za które ubezpieczony nie może udowodnić wysokości zarobków, mimo udowodnienia zatrudnienia, będą zaliczane do emerytury w starym systemie z podstawą wymiaru równą minimalnemu wynagrodzeniu.

Z powyższego wynika, że projektodawca zdaje sobie sprawę, że renty z tytułu niezdolności do pracy w zaproponowanej nowej formule będą bardzo niskie, w związku z czym założył sztuczne ich podwyższanie. Należy tu zaznaczyć, że przez pierwszy okres ta zmiana w wysokości starych i nowych rent nie będzie tak widoczna, bowiem do 2014 r. renty będą mieszane – część ze starego, część z nowego systemu, podobnie jak emerytury kobiet w latach 2009-2013. Udział starego wymiaru renty będzie się sukcesywnie zmniejszał. W przyszłości nowo przyznawane renty też będą powoli zmniejszać się w związku z coraz mniejszym udziałem kapitału początkowego w kapitale emerytalnym.

Ponieważ, jak już powiedziano, taki system wymiaru rent jest nowatorski w skali światowej, wymaga dokładnego monitorowania, gdyż nie ma możliwości oceny z wyprzedzeniem jego efektów, zwłaszcza w okresie, gdy będzie już działał w czystej postaci – bez świadczeń mieszanych i bez kapitału początkowego.

Powstaje też problem z emeryturą osoby długo przebywającej na rencie w trakcie kariery zawodowej. Na jej konto emerytalne, w okresie pobierania renty, ani w ZUS ani w OFE nie wpływają żadne składki. Przyrost kapitału wynika tylko z waloryzacji. W momencie osiągnięcia wieku emerytalnego, emeryturę z FUS będzie liczyło się tylko z faktycznego stanu konta (bez hipotetycznego kapitału, jaki był doliczany do podstawy wymiaru renty), a więc ta emerytura nie będzie wysoka. Czy emerytura z OFE, a już tym bardziej kapitałowa z zakładów emerytalnych, wyrówna różnicę jaka powstanie między dotychczasową rentą (która była obliczana od pełnej składki emerytalnej i waloryzowana corocznie) a emeryturą obliczoną tylko od składki przekazywanej do I filaru w FUS? Istnieją co do tego poważne wątpliwości. A jeśli faktycznie tak będzie, to emeryci, którzy znajdują się w takiej sytuacji, będą zaskoczeni i rozgoryczeni. Trudno stwierdzić, czy ustawodawca zda-

wał sobie z tego sprawę, w każdym razie nigdzie o tym nie wspomniał – ani w uzasadnieniu, ani w żadnej dyskusji.

Sz szczególnie istotna jest też, zwłaszcza z punktu widzenia teorii, z m i a - n a z a w i e s z a l n o ś c i rent z tytułu niezdolności do pracy. Sugeruje ona bowiem, że ustawodawca zmienił podejście do rent z tytułu niezdolności do pracy. Do tej pory ich zadaniem było zastąpienie utraconego dochodu, chociaż dopuszczone były limitowane zarobki w okresie pobierania renty. Przy zezwoleniu zarobkowania bez ograniczeń renta nabiera w większym stopniu charakteru odszkodowania. Wobec powyższego pracodawca w ogóle nie musi mieć informacji o tym, że jego pracownik jest niezdolny do pracy, co może przyczyniać się do pogarszania stanu zdrowia pracownika, jeśli zostanie zatrudniony na stanowisku, które jest dla niego nieodpowiednie. Powstaje też pytanie o badania dopuszczające do pracy: czy pracownik z orzeczeniem całkowitej niezdolności do pracy będzie miał obowiązek poinformowania o tym lekarza wydającego orzeczenie o zdolności do pracy. Jeśli tak, to czy przewiduje się karę, i jaką, za zatajenie istotnych informacji z punktu widzenia dopuszczenia do pracy na określonym stanowisku. Czy lekarz medycyny pracy może dopuścić do pracy na dotychczasowym stanowisku osobę, która ma orzeczenie o niezdolności do pracy w dotychczasowym miejscu pracy? Czy pracownik może być jednocześnie całkowicie niezdolny do pracy według lekarza orzecznika ZUS i zdolny do pracy bez ograniczeń? Takie liberalne traktowanie orzeczeń o niezdolności do pracy kłóci się z dość powszechnie głoszoną przez wiele środowisk tezą o nadmiernej liczbie rent.

W ciągu ostatnich kilku lat, dzięki ścisłemu stosowaniu przez ZUS zapisów ustawowych o kryteriach niezdolności do pracy wprowadzonych we wrześniu 1997 r. oraz prowadzeniu prewencji rentowej i rehabilitacji, liczba rent zdecydowanie się zmniejszyła. Jeśli nie będzie żadnej obawy przed zawieszeniem świadczenia, liczba rent może zacząć się zwiększać. Warto w tym miejscu dodać, że granice dochodów, przy których zmniejszano lub zawieszano rentę były wysokie – 70% przeciętnego wynagrodzenia przy zmniejszeniu i 130% przeciętnego wynagrodzenia przy zawieszeniu. I tak więc rencista mógł, jak na warunki polskie, dużo zarabiać. Dla większości rencistów obecna zmiana nie ma więc znaczenia, bo i tak nigdy nie przekroczyliby zarobków powodujących zawieszenie renty. Tylko wysoko zarabiający mogą odnieść korzyści w wyniku dopuszczenia łączenia renty z pracą bez ograniczeń. Nie należy się zatem spodziewać wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na skutek tej akurat zmiany ustawowej. Ponadto nie chodzi chyba o to, żeby wszyscy renciści pracowali, i o poprawę tym sposobem wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ale żeby pracowały osoby niepełnosprawne, z których nie wszystkie mają renty, a w tym celu potrzebne są już całkiem inne działania.

W uzasadnieniu ustawy wprowadzającej opisywane wyżej zmiany projektodawca popełnił nadużycie, mówiąc, że zniesienie zawieszalności rent wynika z konieczności dostosowania polskiego prawa do norm Unii Europejskiej. Nie ma żadnych norm unijnych, które regulowałyby ten problem. Każdy kraj może go załatwiać w swoim zakresie, tak jak uzna za stosowne,

zgodnie z całościową polityką wobec niepełnosprawnych i systemem świadczeń w przypadku inwalidztwa. Polityka w tej kwestii w różnych krajach bardzo się różni. Są nawet kraje, w których nie ma rent z tytułu niezdolności do pracy w naszym rozumieniu. Jednak wszędzie renta zastępuje dochód, a nie jest do niego dodatkiem. Tworząc miejsca pracy dla niepełnosprawnych przewidziano cały szereg różnych dodatków pieniężnych i świadczeń rzeczowych ułatwiających dotarcie do pracy i wykonywanie jej. Łączenie całej renty z tytułu całkowitej niepełnosprawności i niezdolności do samodzielnej egzystencji z nieograniczonymi zarobkami jest czymś niespotykanym, bowiem zawsze podważa czyjeś kompetencje: albo gremium orzekającego, albo innego gremium decydującego o dopuszczeniu do pracy. Poważne i równoprawne traktowanie zarówno ubezpieczonego jak i wszystkich instytucji, z którymi ma do czynienia osoba niepełnosprawna, powinno wykluczać tego typu dwuznaczne sytuacje. W Polsce nowe rozwiązania świadczą tylko o słabości rozwiązań – zarówno teoretycznych, jak i praktycznych – w dziedzinie różnorodnego aktywizowania osób niepełnosprawnych, w tym również ich aktywności zawodowej.

Wiele wątpliwości może się też rodzić w kwestii *rent rodzinnych*. Pozornie nie wprowadzono w tej dziedzinie zmian, jednak faktycznie nowa ustawa jest bardzo trudna realizacyjnie i wprowadza kilka różnych rodzajów rent rodzinnych. Aby tylko nawiązać do poprzedniego wątku, zmniejszania i zawieszalności rent w przypadku osiągania dochodów z pracy: osoby pobierające rentę rodzinną, ale niemające orzeczenia o niezdolności (np. zdrowe matki wychowujące dzieci) nie mogą pracować bez ograniczeń, a takie same osoby z orzeczeniem o niezdolności do pracy mają prawo do osiągania niczym nieograniczonych zarobków. Jest to niczym nieuzasadnione i całkowicie nielogiczne rozwiązanie. Przecież, aby otrzymać rentę trzeba: albo skończyć 50 lat, albo wychowywać dziecko do lat 16 (18, jeśli się uczy), albo mieć orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy. Wydaje się, że w takim przypadku nie można traktować inaczej każdej z tych kategorii uprawnionych.

Dalsze komplikacje związane z rentami rodzinnymi powstaną po rozpoczęciu wypłat emerytur z II filaru.

Dotychczas można było pobierać tylko jedno świadczenie: albo własną emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, albo rentę rodzinną po współmałżonku. Według nowych zasad wybierać muszą tylko osoby mające swoje świadczenie wyłącznie z FUS (nawet z nowego systemu). W przypadku gdy współmałżonek był emerytem lub rencistą, otrzymają one rentę rodzinną po współmałżonku obliczoną od jego świadczenia, jeśli było ono tylko z FUS. Jeżeli zaś świadczenie było także z OFE czy funduszu emerytalnego, ustali się na nowo jaką emeryturę miałby z FUS zmarły, gdyby cała składka emerytalna wpływała do FUS, i od tej kwoty obliczy się rentę rodzinną. Składki pozostające w OFE po śmierci współmałżonka podlegają w tym przypadku dziedziczeniu (a więc pełna renta plus zwrot pozostałych w OFE składek). Jednak nadal można będzie mieć tylko jedno świadczenie: zamiast swojej renty lub emerytury, rentę rodzinną.

Dla osób, które mają swoją emeryturę z dwóch filarów, w przypadku śmierci współmałżonka, mającego również świadczenie z dwóch filarów, przewidziane jest inne rozwiązanie. Zamiast swojej emerytury z FUS (obliczonej od składki 12,22%) dostaną rentę rodzinną obliczoną od ustalonej dla współmałżonka pełnej emerytury z FUS (tak jakby do FUS wpływała pełna składka emerytalna – 19,52%) oraz całą swoją część emerytury z OFE czy zakładu emerytalnego. Tak więc renta rodzinna z FUS zawsze będzie wyższa niż poprzednio otrzymywana emerytura z I filaru, z FUS. Zdecydowanie faworyzowane są więc osoby należące do dwóch filarów, mimo opłacanej wcześniej takiej samej składki. Wystąpi sytuacja różnych świadczeń za tę samą składkę. Jest to tym bardziej skomplikowane, że po jednym zmarłym mogą różnym osobom przysługiwać różne renty, co dotychczas nigdy nie zdarzało się.

Wydaje się, że dyskusja nad kształtem przyszłych rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych była zbyt powierzchowna, dotyczyła tylko wysokości: czy renty będą, i o ile, niższe niż w starym systemie. Zresztą kryteria ich obliczania zmieniały się, aby podwyższyć wymiar (np. dlatego staż hipotetyczny podniesiono do 30 lat). Nie poświęcono czasu na dyskusję nad spójnością systemu, nad prawidłowością relacji między świadczeniami, nad równością praw poszczególnych kategorii ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Może to w przyszłości skutkować trudnościami w realizacji ustawy, a także poczuciem nierównego traktowania, a co za tym idzie – zaskarżeniem do Trybunału Konstytucyjnego. Za tę samą składkę będą przysługiwać bowiem różne świadczenia.

W tym miejscu wypada przypomnieć, że jeden z głównych twórców reformy ubezpieczeń społecznych, prof. Marek Góra, w wielu swoich wypowiedziach podkreślał, że do ubezpieczeń można zaliczyć tylko emerytury, natomiast wszystkie renty są tylko świadczeniami socjalnymi.

Wydaje się, że to podejście jest błędne, gdyż renty – zarówno z tytułu niezdolności do pracy, jak i rodzinne – można bez wątplenia zaliczyć do ubezpieczeń, bowiem aby je otrzymać musi wystąpić zdarzenie losowe związane z ryzykiem inwalidztwa lub śmierci, a więc często nieprzewidywalne w stosunku do konkretnej osoby. Natomiast emerytura związana jest z osiągnięciem określonego wieku – jednostka z góry wie, kiedy to świadczenie otrzyma. W zasadzie to właśnie emerytura nie musi być zaliczana do ubezpieczeń, bo można dla niej zastosować inną technikę pokrywania wydatków – chociażby oszczędności świadomie czynione przez pracujących na okres starości. W przypadku rent takie rozwiązanie jest często niemożliwe, zwłaszcza jeśli zdarzenie losowe wystąpi nagle i w młodym wieku. Tutaj jedyną możliwą techniką zabezpieczenia dochodów dla poszkodowanych może być ubezpieczenie.

Pogląd, że renty mają mniejsze znaczenie, bo nie są ubezpieczeniem, a jako do świadczeń socjalnych można uprawniać do nich oraz ich wysokość kształtować dowolnie, trzeba zdecydowanie odrzucić. System rent musi być spójny z systemem emerytur, bo tylko wtedy oba rodzaje świadczeń będą funkcjonować prawidłowo.

3. Projekty ustawy o emeryturach kapitałowych oraz ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych należy rozpatrywać łącznie. Można je analizować z dwóch punktów widzenia: przyszłych emerytów oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Z punktu widzenia emeryta ustawy są trudne w odbiorze, nie zapewniają komfortu najlepszego wyboru, nie dają też poczucia bezpieczeństwa dochodów. Projekty mogą budzić wątpliwości również z punktu widzenia ich umocowania konstytucyjnego. Wystarczy jedno pytanie: czy jeśli jest przymus należenia do otwartego funduszu emerytalnego można później stwierdzić, że emerytura kapitałowa nie przysługuje, bo za mało środków zostało zgromadzonych? OFE cały czas czerpało zyski z kapitału uczestnika, po czym ten kapitał, jako za niski na emeryturę, jest przekazywany do FUS. Projekt nie daje odpowiedzi na pytanie, co w sytuacji, gdy emerytura okresowa jest wyższa od dożywotniej, a może to być zjawisko nagminne. Czy właściwe jest przyjęcie rozwiązania, według którego emerytura będzie przez pierwsze 5 lat pobierania wyższa niż ta otrzymywana do końca życia?

Trzeba przyznać, że emerytury kapitałowe będą trudne do odbioru przez przyszłych emerytów. Nie będą oni mieli przesłanek wyboru funduszu, a będą musieli takiego wyboru dokonać. Najwyższa oferowana w danym kwartale stawka za tysiąc złotych oszczędności z OFE przesądzi, że wszyscy przystąpią do tego samego zakładu, a co w następnym kwartale? A jak będzie funkcjonował mechanizm podziału nadwyżki? O tym dowiemy się dopiero po paru latach od startu zakładów emerytalnych. Dzisiaj nic na ten temat powiedzieć nie można. Jedno jest pewne – całe ryzyko wyboru momentu przejścia na emeryturę czy wyboru zakładu emerytalnego, a więc ryzyko odnośnie wysokości przyszłej emerytury kapitałowej jest po stronie ubezpieczonego. Tyle, że nie zawsze on może i umie dokonać racjonalnego wyboru, bo często nie może ani przyspieszyć, ani odroczyć momentu przejścia na emeryturę.

Ocena zasad działania zakładów emerytalnych zostanie pominięta, gdyż wymaga specjalistycznej wiedzy. Natomiast analizy wymaga rola Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w realizacji wypłat emerytur z II filaru. Zapewniać ma on pełną obsługę nie tylko emerytów na każdym etapie – od przyjmowania wniosku, obliczania emerytury po dożywotnią wypłatę, ale też ma obsługiwać zakłady emerytalne i prowadzić rozliczenia finansowe między nimi. Tę obsługę ma prowadzić bezpłatnie w przypadku emerytur okresowych z OFE oraz za opłatą w wysokości 0,5% minimalnej emerytury za każde obsługiwane świadczenie z zakładu emerytalnego. Te zaś zakłady mają zagwarantowane dochody własne na poziomie do 3,5% wypłacanych emerytur. Różnica w obciążeniu zadaniami między ZUS a zakładami emerytalnymi jest olbrzymia. Nie wydaje się, aby to 0,5% minimalnej emerytury mogło pokryć wszelkie koszty ponoszone przez ZUS. Istnieje niebezpieczeństwo, że część wydatków będzie ponoszona z odpisu na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a więc pośrednio z budżetu państwa. Dotychczas nie było takiej sytuacji, aby koszty obsługi instytucji prywatnej ponosił budżet pań-

stwa. Kwestia relacji: fundusze emerytalne – ZUS – budżet państwa wymaga szczegółowego omówienia, jest bowiem niezwykle ważna dla funkcjonowania całego systemu ubezpieczeń społecznych.

4. Realizacja ustawy o emeryturach pomostowych, w wersji proponowanej w ustawie, nie będzie nastroczała ZUS większych trudności. Trudne będzie dla niektórych ubezpieczonych udowadnianie okresów zatrudnienia w szczególnych warunkach. Nie wydaje się, aby utworzenie właściwego rejestru mogło nastąpić szybko. Ograniczenie uprawnień do wcześniejszych emerytur jest ze wszech miar słuszne. Utworzenie odrębnego funduszu na finansowanie emerytur pomostowych pozwoli na właściwe rozliczenia finansowe.

Wątpliwości budzi, czy przy obliczaniu wysokości emerytury powinno być stosowane jednakowe dalsze trwania życia dla wszystkich ubezpieczonych. Jeśli dla kobiet stosujemy wiek 60 lat i tyle samo dla mężczyzn, to oznacza, że kobiety mają taką samą emeryturę jakby przechodziły na emeryturę w normalnym wieku emerytalnym, zaś mężczyźni mają emeryturę niższą. Kobiety więc nic nie tracą na emeryturze pomostowej. Jest to ochrona i tak niskich emerytur kobiet, ale chyba stawia je w sytuacji uprzywilejowanej, co może być przedmiotem skargi konstytucyjnej.

Pozytywem wymienionej ustawy jest to, że osoby otrzymujące emerytury pomostowe nie mogą pracować na tych samych stanowiskach, z których na tę emeryturę przeszli.

Postępowanie dowodowe w sprawach emerytalno-rentowych

1. Uwagi wstępne

Podstawowym celem postępowania, prowadzonego zarówno przez organ administracyjny, jak i sądowy, jest wydanie prawidłowego merytorycznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie. Zapaść ono może wówczas, gdy organ lub sąd prowadzący postępowanie podejmie wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a więc zbada sprawę tak, aby była wszechstronnie znana zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym. Do trafnego rozstrzygnięcia sprawy, jak również do zaoszczędzenia czasu i obniżenia kosztów postępowania, przyczynia się należyte przygotowanie i przeprowadzenie postępowania dowodowego¹.

Postępowanie dowodowe w sprawach emerytalno-rentowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych², prowadzone jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych³. Materialnoprawną podstawę orzekania stanowią przede wszystkim normy zawarte w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴, natomiast sposób prowadzenia postępowania poddany jest regułom określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a. – t.j.: Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.), o ile przepisy powołanych ustaw nie stanowią inaczej. Droga postępowania administracyjnego w momencie złożenia odwołania od decyzji organu rentowego jest niejako automatycznie zastępowana drogą postępowania cywilnego⁵. Wówczas sposób prowadzenia postępowania dowodowego oparty jest na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c. – Dz.U. z 1964 r. nr 43, poz. 296 ze zm.), a postępowanie toczy się przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych.

¹ Podobnie w uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1974 r. (OSNCP 1974, nr 12, poz. 203).

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm. (zwana dalej także ustawą o s.u.s.).

³ W artykule skupiłem się na powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych realizowanym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (zwany dalej Zakładem).

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm. (zwana dalej ustawą emerytalną).

⁵ Z wyjątkiem decyzji w sprawach świadczeń w drodze wyjątku, a także decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne.

Postępowanie dowodowe prowadzone w sprawach emerytalno-rentowych posiada cechy wspólne dla postępowania w sprawach pozostałych ubezpieczeń społecznych, tj. chorobowego i wypadkowego. Nadto jednak charakteryzuje się pewnymi odrębnościami. Odrębności wynikają z różnych celów, metod i efektów podejmowanych rozstrzygnięć oraz różnorodności materii objętej ubezpieczeniami⁶.

Omawiając pojęcie „postępowanie dowodowe”, które jest synonimem pojęcia „postępowanie wyjaśniające”⁷, należałoby zwrócić uwagę na to, że jego istotą są okoliczności podlegające wyjaśnieniu, środki, jakie temu służą, a więc dowody i podejmowane czynności.

2. Okoliczności podlegające wyjaśnieniu w postępowaniu dowodowym

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyjaśnieniu w postępowaniu dowodowym podlegać będą okoliczności, których powstanie powodować będzie nabycie prawa do świadczeń i ustalenie ich wysokości. Z reguły takie postępowanie prowadzone jest na wniosek osoby ubiegającej się o świadczenie. Natomiast postępowanie wszczęte z urzędu będzie z zasady ukierunkowane na wyjaśnienie tych okoliczności, które potwierdzą zasadność nałożenia na stronę postępowania określonych obowiązków lub dają podstawę do uchylecia skutków ujawnionych, np. w wyniku kontroli, nieprawidłowości we wcześniej toczącym się postępowaniu bądź wydanej decyzji.

Od rodzaju świadczenia, o które ubiega się strona postępowania, zależy, jakie okoliczności będą przedmiotem wyjaśniania. Warunkiem nabycia prawa do emerytury jest uzyskanie określonego wieku i stażu ubezpieczeniowego (okresów składkowych i okresów nieskładkowych), a przy emeryturze z tzw. systemu zdefiniowanej składki warunkiem tym będzie jedynie osiągnięciu wieku emerytalnego. Okolicznościami wymagającymi wyjaśnienia mogą być również warunki, w jakich wykonywana była praca (praca w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze).

Okolicznościami podlegającymi wyjaśnieniu przy ubieganiu się o rentę z tytułu niezdolności do pracy będą:

1) stan niezdolności do pracy ubezpieczonego oraz to, czy ma ona charakter całkowity lub częściowy, trwały lub okresowy, a w przypadku niezdolności częściowej trwałej – czy istnieje celowość przekwalifikowania zawodowego tej osoby, a także to, czy stwierdzone naruszenie sprawności organizmu powoduje konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych,

⁶ Istotę postępowania dowodowego opisują w *Postępowaniu dowodowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych prowadzonym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2006.

⁷ Tak np. A. Wróbel, w: M. Jaśkowiak, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 434.

- 2) istnienie określonego okresu składkowego i nieskładkowego,
- 3) stwierdzenie, czy niezdolność do pracy powstała w okresach enumeratywnie wymienionych w ustawie emerytalnej albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów.

Postępowanie zmierzające do ustalenia prawa do renty rodzinnej dla członków rodziny osoby zmarłej ma wyjaśnić, czy osoba ta w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń.

Zasiłek pogrzebowy, jako świadczenie jednorazowe mające na celu pokrycie poniesionych przez rodzinę (lub inne osoby) kosztów pogrzebu, będzie przyznany, jeśli zostanie wyjaśnione, czy osoba zmarła:

- była ubezpieczona,
- pobierała emeryturę lub rentę,
- w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury bądź renty, lecz spełniała warunki do jej uzyskania i pobierania,
- była członkiem rodziny ubezpieczonego, emeryta lub rencisty.

W razie śmierci ubezpieczonego po ustaniu ubezpieczania wyjaśnienia wymaga to, czy śmierć nastąpiła w okresie pobierania zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego.

Jeśli przedmiotem postępowania jest ustalenie uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia rentowego w związku z wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy, wyjaśnienia wymagają okoliczności, których istnienie pozwala uznać, iż taki wypadek miał miejsce. Należy zatem stwierdzić, czy nastąpiło nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło w drodze do pracy lub z miejsca wykonywania zatrudnienia lub innej działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia rentowego, jeżeli droga ta była najkrótsza i nie została przerwana. Jeżeli droga ta została przerwana, to dodatkowo należy wyjaśnić, czy przerwa była życiowo uzasadniona i jej czas nie przekraczał granic potrzeby. W sytuacji gdy droga nie była najkrótsza powinno się badać, czy była ona – ze względów komunikacyjnych – dla ubezpieczonego najdogodniejsza.

Przy ustalaniu wysokości świadczeń z ubezpieczenia społecznego (z wyjątkiem świadczeń wypłacanych w kwotach minimalnych, zryczałtowanych) konieczne będą informacje o wysokości uzyskiwanych dochodów (zarobków), stanowiących podstawę wymiaru tych świadczeń. Są to z zasady wartości pieniężne stanowiące podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

W postępowaniu prowadzonym z urzędu, zmierzającym do pozbawienia świadczeniobiorców wcześniej przyznanych świadczeń, wyjaśnieniu podlegają okoliczności, których wystąpienie ogranicza lub całkowicie wyłącza określone uprawnienia. W ubezpieczeniu emerytalnym przykładem sytuacji, w której ogranicza się wysokość wypłaconej emerytury, jest wyjawienie faktu uzyskiwania przez niektórych świadczeniobiorców dochodów przekraczających określony pułap.

Należyte wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy oraz właściwa ocena całego zebranego materiału dowodowego jest realizacją zasady dochodzenia do prawdy materialnej.

3. Istota postępowania dowodowego

Dowodzenie jest czynnością myślową, której celem jest wykazanie prawdziwości lub nieprawdziwości określonych twierdzeń. Dowodzi się więc twierdzeń, jednakże przedmiotem dowodu jest fakt, którego dotyczy sprawdzane twierdzenie. W potocznym znaczeniu za dowód uważa się zarówno środek dowodowy, jak i czynności zmierzające do wykazania prawdziwości określonego twierdzenia lub wynik postępowania dowodowego⁸. Nieco inaczej rzecz ujmują W. Siedlecki, według którego za dowód w ścisłym tego słowa znaczeniu należy uznać środek dowodowy, który umożliwia dowodzenie. Pozwala to na przekonanie się o istnieniu lub nieistnieniu oznaczonych faktów, a tym samym o prawdziwości lub nieprawdziwości twierdzeń o tych faktach⁹. W postępowaniu karnym za dowód uważać można każdy dopuszczalny przez prawo karne procesowy środek służący dokonaniu takich ustaleń, czyli służący ustaleniu okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia¹⁰.

Rozwiązania przyjęte w postępowaniu karnym mogą mieć, oprócz charakteru poznawczego, także znaczenie praktyczne. Chodzi o umiejętności i sposoby wykorzystywane w praktykach kryminalistycznych podczas prowadzania określonych dowodów, np. przesłuchiwanie świadka lub dokonywanie oględzin. Mogą być one wykonywane również w postępowaniu administracyjnym¹¹.

Postępowanie administracyjne uregulowane przez przepisy (k.p.a.) reprezentuje koncepcję otwartego postępowania dowodowego. Oznacza to, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Wymienione środki dowodowe traktowane są jako równorzędne, tzn. że nie ma między nimi różnicy pod względem mocy dowodowej. Takie rozwiązanie stanowi przeciwieństwo tzw. legalnej teorii dowodów, zgodnie z którą określone rodzaje środków dowodowych korzystają z normatywnie określonych preferencji.

W zasadzie równorzędności środków dowodowych w postępowaniu cywilnym Z. Resich¹² dostrzega dwa wyjątki, a mianowicie:

- 1) pierwszeństwo dowodu z dokumentu w stosunku do dowodów ze świadków lub przesłuchania stron w granicach określonych w art. 244-247 k.p.c.,
- 2) posiłkowy charakter dowodu z przesłuchania stron.

Przyjęta zatem kolejność w wyliczeniu środków dowodowych oparta jest raczej na przeciętnej użyteczności poszczególnych środków dowodowych. Nie naruszając zasady równorzędności, praktyka wskazuje, iż niektóre środki są częściej stosowane od innych (np. dowód z dokumentu częściej

⁸ Por. J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979, s. 354-355.

⁹ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 301.

¹⁰ Tak np. T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2001, s. 435.

¹¹ Tak np. B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 1993, s. 20.

¹² Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 162.

niż dowód z oględzin), co może wynikać z przekonania pracowników organu administracji o ich większej pewności lub niezawodności (np. dowód z dokumentu wydaje się bardziej wiarygodny niż dowód ze świadków). Przekonanie to może wpływać również z poglądu reprezentowanego przez niektórych autorów o tym, iż nie ma równości w środkach dowodowych, wśród nich bowiem szczególną moc dowodową zachowuje dokument urzędowy¹³.

Każdy z dowodów powinien być oceniony odrębnie, zgodnie z przyjętą zasadą swobodnej oceny dowodów. Nie oznacza to jednak dowolności czy arbitralności w ocenie dowodów. Zasadę tę należy rozumieć jako nakaz oceny wszelkich faktów i środków dowodowych w sposób wszechstronny oraz nieskrępowany żadnymi regułami, poleceniami służbowymi albo z góry przyjętymi założeniami¹⁴.

Przedmiotem dowodu są fakty i sądy o faktach, które dla sprawy mają znaczenie, a tym samym mogą przyczynić się do pełnego jej wyjaśnienia. Nie muszą jednak być to fakty, które określa się przymiotem „istotnych”, w odróżnieniu bowiem od k.p.c.¹⁵, przepisy k.p.a. nie stawiają takiego wymagania. Fakty powszechnie znane nie wymagają dowodu. Nie wymagają także dowodu fakty znane organowi z urzędu. Będą to fakty, z którymi pracownik organu prowadzącego postępowanie miał okazję zapoznać się w trakcie wykonywania obowiązków służbowych bądź w związku z ich wykonywaniem (nie zaś prywatnie). O takich faktach, w przeciwieństwie do faktów powszechnie znanych, należy poinformować stronę. Nie wymagają także dowodu fakty, które zostały przyznane przez stronę wtedy, gdy z faktów tych mogą wynikać dla niej określone nakazy lub obowiązki.

Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych opiera się także na tzw. faktach negatywnych. Faktów tych strona nie musi udowadniać; wystarczy, jeśli im zaprzeczy. Jeśli natomiast organ prowadzący sprawę nie daje wiary zapewnieniom strony i chciałby na podstawie negatywnego faktu nałożyć na stronę jakikolwiek obowiązek, musi ten fakt udowodnić. Fakty negatywne mogą być dowodzone za pomocą dowodów faktów pozytywnych przeciwnych, których istnienie wyłącza twierdzoną okoliczność negatywną¹⁶.

Przedmiotem dowodu mogą być także zwyczaje, które spełniają funkcję głównie wyjaśniającą. Jak podaje K. Piasecki, „ustalenie faktów jest niekiedy niemożliwe bez znajomości określonych zasad doświadczenia. Zasady te jednak nie należą do tzw. materiału dowodowego, tak jak do materiału dowodowego nie można zaliczyć zasad logiki. Wiąże się to z tym, że zasady doświadczenia mają charakter sądów ogólnych”¹⁷. Ustalenie za-

¹³ Tak np. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2000, s. 177-178.

¹⁴ A. Wiktorowska, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 114.

¹⁵ Art. 227 k.p.c. stanowi, iż „Przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie”.

¹⁶ K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 1996, s. 769.

¹⁷ Tamże, s. 768.

sad doświadczenia ma służyć organowi przede wszystkim do określenia (również zrozumienia) okoliczności faktycznych, a przez to do właściwej ich subsumcji prawnej.

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zwyczaj jako dowód ma dość marginalne znaczenie, aczkolwiek w niektórych sprawach powinno się go uwzględniać. Np. przy ustalaniu wysokości zasiłku pogrzebowego w przypadku, gdy o zasiłek występuje osoba obca. Wówczas wysokość zasiłku uzależniona jest od poniesionych kosztów pogrzebu. Przepisy nie definiują pojęcia kosztów pogrzebu, dlatego ocena, czy konkretny wydatek jest uzasadnionym kosztem pogrzebu, należy do organu rentowego. Oprócz wydatków niezbędnych (zakup trumny, miejsca na cmentarzu), których poniesienie nie budzi wątpliwości, istnieją również wydatki bez których ceremonia może się odbyć (np. zamieszczenie nekrologu w gazecie, zakup wieńca). Jednak uwzględnia się je, właśnie ze względu na panujący w danym środowisku zwyczaj.

Przedmiotem dowodu nie powinno być prawo.

4. Poszczególne dowody

4.1. Dowód z dokumentu

Kodeks postępowania administracyjnego, podobnie jak Kodeks postępowania cywilnego, nie daje definicji dokumentu. Nie czyni tego także ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Przyjmuje się, że dokument jest to „akt pisemny, stanowiący wyrażenie określonych myśli lub wiadomości”¹⁸ albo „przedmiot pokryty pismem w celu utrwalenia myśli”¹⁹. Dla pojęcia dokumentu bez znaczenia jest materiał, z którego sporządzono ten przedmiot, a także rodzaj pisma (może to być: papier, metal, drewno, plastik).

Dokumenty dzielą się na urzędowe i prywatne.

Dokumentem urzędowym (w rozumieniu art. 76 § 1 i 2 k.p.a.) jest dokument, który został sporządzony: a) w przepisanej formie, b) przez powołany do tego organ państwowy, c) w zakresie działania tego organu. Dokumentem urzędowym jest również dokument sporządzony przez organy jednostek organizacyjnych lub inne podmioty w zakresie, powierzonych im z mocy prawa lub porozumienia, spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a. Dokumentowi urzędowemu przysługuje domniemanie prawdziwości.

Dokument prywatny stanowi w postępowaniu zarówno cywilnym, jak i administracyjnym – zgodnie z art. 245 k.p.c. – jedynie dowód, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie.

Dokumenty prywatne wykorzystywane w postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych potwierdzają w szczególności warunek posiadania określonego stażu ubezpieczeniowego lub wysokości uzyskiwanych w trak-

¹⁸ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 112.

¹⁹ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995, s. 184.

cie zatrudnienia wynagrodzeń. Typowymi dokumentami zatem są świadectwa pracy oraz zaświadczenia o zatrudnieniu i wynagrodzeniu wystawiane przez podmioty zatrudniające osoby ubezpieczone.

Szczególnym rodzajem dokumentu jest legitymacja ubezpieczeniowa, która w stanie prawnym obowiązującym do 1 stycznia 1999 r. była podstawowym dowodem objęcia ubezpieczeniem społecznym. Podstawą prawną uznania legitymacji za dowód była ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych²⁰, która utraciła moc z dniem 31 grudnia 1998 r. Żadna z ustaw obowiązujących od 1 stycznia 1999 r. nie przewiduje istnienia legitymacji ubezpieczeniowej jako dowodu potwierdzającego fakt ubezpieczenia społecznego. Niemniej jednak legitymacje ubezpieczeniowe zachowują swą moc jako dowód potwierdzający staż ubezpieczeniowy za okres do 31 grudnia 1998 r. Treść zapisów dokonywanych w legitymacjach wpływać może zarówno na ustalenie uprawnień do bieżąco wnioskowanych świadczeń, jak i do ustalenia kapitału początkowego. W wyjątkowych przypadkach, jeżeli pracownik nie może uzyskać w zakładzie pracy poświadczenia w legitymacji ubezpieczeniowej wystawionej przez zakład pracy, poświadczenia tego może dokonać oddział Zakładu. Mimo że rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 16 maja 1991 r. w sprawie wzorów i trybu wystawiania legitymacji ubezpieczeniowych²¹ ogranicza możliwość dokonania przez oddział Zakładu wpisu tylko do poświadczenia uprawnień do świadczeń leczniczych, to wydaje się, iż ograniczenie to nie jest uzasadnione. Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym orzekło bowiem, iż właściwy oddział Zakładu jest uprawniony do zastępczego dokonania w legitymacji ubezpieczeniowej wpisu, zawierającego poświadczenie okresu zatrudnienia, jeżeli pracownik nie może w wyjątkowych przypadkach uzyskać u pracodawcy takiego poświadczenia np. z powodu jego likwidacji²².

W postępowaniu w sprawach ubezpieczeń społecznych dowód z dokumentu jest wykorzystywany bardzo szeroko. Dokumenty stanowią najczęstsze potwierdzenie okoliczności warunkujących prawo do świadczeń ze wszystkich funduszy ubezpieczeniowych. Dokumentami urzędowymi wykorzystywanymi głównie w celu potwierdzenia prawa do świadczeń uzależnionych od spełnienia np. kryterium wieku lub stanu cywilnego są akta stanu cywilnego (akt urodzenia, małżeństwa, zgonu), dokumenty tożsamości (dowód osobisty, paszport). Urzędowym potwierdzeniem określonych faktów mogą być orzeczenia innych niż organ rentowy organów lub sądów, z których wynikają określone uprawnienia (np. lekarskie orzeczenie o stanie zdrowia, decyzja o stwierdzeniu choroby zawodowej). Dla celów emerytalno-rentowych wzorem zaświadczenia potwierdzającym staż ubezpieczeniowy oraz wysokość wynagrodzeń, podobnie jak świadectwo pracy, jest zaświadczenie wystawiane na druku ZUS Rp-7.

²⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 1989 r. nr 25, poz. 137 ze zm.

²¹ Dz.U. nr 51, poz. 223.

²² Postanowienie z dnia 8 stycznia 1998 r. (III KKO 9/97, OSNAPiUS 1998, nr 23, poz. 697).

Oprócz wymienionych zaświadczeń i legitymacji ubezpieczeniowych, środkiem dowodowym potwierdzającym okresy zatrudnienia oraz wysokość wynagrodzeń mogą być także inne dowody, takie jak: legitymacje służbowe, legitymacje związków zawodowych, umowy o pracę, wpisy w dowodach osobistych, pisma kierowane przez zakłady pracy do pracownika w czasie trwania zatrudnienia (np. o powołaniu, mianowaniu, zmianie angażu, zwolnieniu, wyróżnieniu, udzieleniu urlopu), jeżeli na ich podstawie można ustalić niezbędne dane²³. Złożone w organie rentowym zaświadczenia o zatrudnieniu i o zarobkach, podobnie zresztą jak legitymacje ubezpieczeniowe i zeznania świadków, nie podlegają zwrotowi. Wyjątek dotyczy dokumentów, które stanowią dla wnioskodawcy wartość pamiątkową. Zwrot jest możliwy po sporządzeniu kopii (fotokopii) potwierdzonej przez organ rentowy.

Dokumentami są również protokół powypadkowy i karta wypadku doznanego w drodze do lub z pracy.

Przepisy dotyczące postępowania dowodowego w sprawach świadczeń z ubezpieczenia społecznego są dość ściśle powiązane z przepisami prawa materialnego, określającego prawo do danego świadczenia. Cechą charakterystyczną tych przepisów jest to, iż wynikają z nich dość daleko idące ograniczenia dowodowe, przejawiające się w obowiązku udowadniania przez wnioskodawcę większości przesłanek wyłącznie na podstawie dowodu z dokumentu. Dotyczy to wysokości uzyskiwanych wynagrodzeń służących za podstawę ustalenia wysokości świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ograniczenia dowodowe podyktowane są potrzebą uniknięcia niebezpieczeństwa błędnej oceny dowodów przy masowym załatwianiu spraw, zwłaszcza że w typowej sytuacji dana okoliczność może być bez trudu udowodniona stosownymi dokumentami. Należy też zauważyć, że ograniczenia mają zróżnicowany zakres obowiązywania. Zdecydowana większość z nich wiąże tylko organy rentowe. Niektóre jednak, choć w zdecydowanie mniejszym stopniu, także organy odwoławcze, a więc sądy pracy i ubezpieczeń społecznych²⁴.

4.2. Zeznania świadków

Świadkiem jest osoba fizyczna powołana w postępowaniu w celu dowodowym²⁵. Innymi słowy jest to osoba, która w postępowaniu dotyczącym praw lub obowiązków innego podmiotu składa zeznanie o faktach dostrze-

²³ Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie uznania okresów zatrudnienia w celu uzyskania zasiłku emerytalnego stwierdził, iż okresy zatrudnienia nie muszą być dowodzone tylko za pomocą dokumentów. W stanie faktycznym, w którym wnioskodawca ubiegał się o uznanie, że wykonywał pracę w szczególnych warunkach, mimo braku o tym zapisu w świadectwie pracy, można ten fakt przyjąć na podstawie całokształtu jego zatrudnienia, po wnikliwie przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym (wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2000 r., II SA 1510/00, Lex nr 53790).

²⁴ J. Brol, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 7, s. 49-50.

²⁵ K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania...*, op. cit., t. I, s. 838.

zonych lub o których otrzymała wiadomość od innych osób²⁶. Określenie „świadek” może występować w dwojakim znaczeniu: jako świadek w znaczeniu faktycznym, tj. świadek czynu, zdarzenia, określonego stanu faktycznego, oraz jako świadek w znaczeniu procesowym, tzn. osoba uczestnicząca w postępowaniu w takim charakterze²⁷. Dowód z zeznań świadków może mieć charakter dowodu bezpośredniego wtedy, gdy świadek składa zeznanie co do faktów przez siebie dostrzeżonych lub dowodu pośredniego, gdy składa zeznanie co do faktów dostrzeżonych przez inną osobę, która te spostrzeżenia przekazała świadkowi.

W postępowaniu administracyjnym istnieją pewne ograniczenia w wykorzystywaniu dowodu ze świadków. Ograniczenia te mogą mieć charakter faktyczny lub prawny²⁸. Przyczyny faktyczne ograniczające możliwość bycia świadkiem zostały wymienione w przepisie stanowiącym, iż świadkami nie mogą być osoby niezdolne do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń. Ocena tej zdolności, wynikającej np. ze stanu zdrowia lub wieku, należy do organu orzekającego w danej sprawie. Ograniczenie prawne to uznanie, że świadkami nie mogą być osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli nie zostały w trybie określonym obowiązującymi przepisami zwolnione od obowiązku zachowania tej tajemnicy oraz duchowni co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi. Pierwszą grupę ograniczeń można nazwać ograniczeniami o charakterze bezwzględny, druga zaś ma charakter względny²⁹. Nie ma bowiem przeszkód, aby osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy państwowej i służbowej mogły być przesłuchane na okoliczności nieobjęte tajemnicą, a także na okoliczności objęte tajemnicą, jeżeli zostały w odpowiednim trybie zwolnione od obowiązku jej zachowania. Również duchowni mogą być przesłuchani co do faktów nieobjętych tajemnicą spowiedzi.

W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dowód z zeznań świadków jest wykorzystywany głównie w celu potwierdzenia uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych, a konkretnie – spełnienia warunku posiadania określonego stażu ubezpieczeniowego. Ubiegające się o świadczenie osoby, które z różnych względów nie przedstawiły dokumentów jako dowodów potwierdzających posiadanie określonego okresu ubezpieczenia, starają się okres ten potwierdzić zeznaniami świadków.

Ocena wartości, a właściwie możliwości wykorzystywania zeznań świadków jako środków dowodowych w sprawach ubezpieczeń społecznych nie jest jednolita. Istnieją przynajmniej dwa poglądy na temat ich wartości dowodowej.

Jeden z nich zakłada, iż zeznania świadków są środkiem dowodowym o ograniczonym zasięgu. Jak bowiem wynika z rozporządzenia Rady Mini-

²⁶ S. Kalinowski, *Polski proces karny w zarysie*, Warszawa 1979, s. 185.

²⁷ T. Grzegorzczuk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne...*, op. cit., s. 470.

²⁸ Taki podział przedstawia B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, op. cit., s. 181.

²⁹ Taki podział podaje A. Wróbel, w: M. Jaśkowiak, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 480.

strów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń³⁰ (szczególnie § 22) na ich podstawie można udowodnić tylko okres zatrudnienia wymagany do uzyskania emerytury, i to tylko wtedy, gdy wnioskodawca wykaże, że nie mógł przedstawić zaświadczenia zakładu pracy. W literaturze wskazuje się, że tylko w postępowaniu przed sądem znikają wszelkie ograniczenia dowodowe, zarówno co do rodzaju środka dowodowego, jak i co do zdarzenia dowodzonego określonym środkiem dowodowym³¹.

Drugi pogląd też opiera się na twierdzeniu o ograniczonym zasięgu zeznań świadków jako środka dowodowego. Jednak ograniczenia tego nie wiąże z rodzajem świadczeń, o które wnioskodawca się ubiega, lecz z rodzajem okresów ubezpieczenia. Zakłada mianowicie, że niektóre okresy mogą być udowodnione zeznaniami świadków przy ubieganiu się zarówno o emeryturę, jak i rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz rentę rodzinną. Podstawą takiego poglądu jest uznanie, że ograniczenia wynikające z § 22 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. straciły aktualność³². Nieaktualność ograniczeń wynika przede wszystkim z przyjętej przez Sąd Najwyższy polityki orzeczniczej w tych sprawach, zapoczątkowanej uchwałą z dnia 16 listopada 1983 r. (III UZP 19/83)³³, w której sąd przyjął, iż § 22 rozporządzenia nie wyklucza możliwości udowodnienia w postępowaniu sądowym okresów zatrudnienia zmarłego na podstawie zeznań świadków, jeżeli osoba ubiegająca się także o rentę rodzinną nie jest w stanie przedstawić zaświadczeń zakładów pracy³⁴. Takie rozstrzygnięcie wskazuje zatem, aby nie tylko przy ubieganiu się o emeryturę, ale także przy innych świadczeniach dopuszczać dowód z zeznań świadków, przy czym – jak się wydaje – nie tylko w postępowaniu sądowym (choć w tym konkretnym przypadku sąd ustosunkowuje się tylko do postępowania odwoławczego).

4.3. *Opinie biegłych*

Jeżeli w prowadzonej sprawie wymagane są wiadomości specjalne, prowadzący postępowanie (organ administracji, sąd) może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Prowadzący ocenia, czy istnieje potrzeba powołania biegłych. Nie będzie powoływał biegłych wówczas, gdy samodzielnie potrafi wyjaśnić okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia spra-

³⁰ Dz.U. nr 10, poz. 49 ze zm.

³¹ Ograniczenia dowodowe w postępowaniu przed organem rentowym zauważa K. Kolasinski, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Toruń 1997, s. 392; W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1996, s. 150; J. Brol, *Postępowanie...*, op. cit., „Państwo i Prawo” 1980, nr 7, s. 49-50.

³² Tak I. Jędrasik-Jankowska, *Prawo do emerytury i renty z ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1992, s. 93.

³³ OSNCP 1984, nr 6, poz. 93.

³⁴ Do tej uchwały nawiązuje także J. Brol, w: J. Brol, T. Szamanek, *Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 194.

wy, opierając się np. na wiedzy zatrudnionych pracowników przygotowanych zawodowo do realizacji zadań (np. lekarz, inżynier określonej specjalizacji) lub też przez współpracę z innymi specjalnymi organami administracji publicznej (np. Państwową Inspekcją Sanitarną, Państwową Inspekcją Pracy). Zatem organ prowadzący postępowanie na podstawie przebiegu postępowania dowodowego i swojego rozeznania w okolicznościach sprawy oraz kierując się wnioskami dowodowymi stron oceni, czy potrzebna jest w sprawie ekspertyza biegłego, czy można rozstrzygnąć sprawę bez niej³⁵.

Biegłym jest osoba, która dysponuje wiadomościami specjalnymi, niezbędnymi do ustalenia określonych faktów, do czego w danym wypadku nie wystarcza wiedza i doświadczenie pracownika organu. Wiadomości specjalne to wiadomości wykraczające poza zakres tych, jakimi dysponuje ogół osób inteligentnych i wykształconych³⁶. Wiadomości te potrzebne są także wtedy, gdy przy rozpoznaniu sprawy wyłoni się zagadnienie mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, którego wyjaśnienie przekracza zakres wiadomości i doświadczenia życiowego osób mających wykształcenie ogólne i nie jest możliwe bez posiadania wiadomości specjalnych w określonej dziedzinie nauki, sztuki, rzemiosła, techniki, stosunków gospodarczych itp., z którą wiąże się rozpatrywane zagadnienie³⁷. Wiadomości specjalne w zasadzie nie dotyczą prawa, które z reguły jest znane sądowi i organowi administracyjnemu.

Opinia wymagająca specjalistycznej wiedzy może być wydana także przez podmiot niebędący osobą fizyczną (np. instytut naukowy). Taka opinia jest pożądana, jeśli do jej wydania potrzebne są informacje dodatkowe, dostępne tylko w drodze badań empirycznych prowadzonych za pomocą odpowiedniej aparatury i przez większą liczbę osób (np. laborantów, techników)³⁸.

Biegli, w odróżnieniu od świadków, nie przekazują swoich spostrzeżeń czy wrażeń o okolicznościach faktycznych rozpatrywanej sprawy, w których uczestniczyli, obserwowali je lub o nich słyszeli. Oceniają okoliczności na podstawie posiadanych wiadomości fachowych i na podstawie swego doświadczenia zawodowego. Wynikać z tego może również pogląd, iż biegły jest powołany tylko do wydania opinii w kwestii faktycznej, której rozstrzygnięcie jest niezbędne do wydania decyzji. W konsekwencji celem dowodu z opinii biegłych jest jedynie udzielenie organowi wyjaśnień niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy, a nie ustalenia faktów. Należy zatem przyjąć, iż biegły, który ma własne spostrzeżenia o faktach, powinien być przesłuchany jako świadek, zaś czynności biegłego należy powierzyć innej osobie³⁹. Wyda-

³⁵ J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 166.

³⁶ Taką definicję wiadomości specjalnych zawarł Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 1975 r. (I CR 331/75, niepublikowany).

³⁷ J. Jodłowski, K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, Warszawa 1989, s. 458.

³⁸ Z. Resich, *System prawa procesowego cywilnego*, t. II, Warszawa 1987, s. 207.

³⁹ Tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 listopada 1976 r. (I CR 374/76, OSNCP 1977, nr 10, poz. 187).

je się jednak, że nie jest to konieczne, jeśli uda się organowi prowadzącemu sprawę oddzielić treść specjalistycznej opinii biegłego od jego własnych spostrzeżeń. Takie rozdzielenie powinno być także samodzielnie dokonane przez biegłego.

W postępowaniu dowodowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych opinie biegłych są wykorzystywane głównie przy ustalaniu uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy. Opinie biegłych w tym postępowaniu prowadzonym przez organ rentowy przybierają postać orzeczenia lekarza orzecznika ZUS. Orzeczenia lekarzy orzeczników są podstawą do uznania, czy spełniony jest jeden z warunków niezbędnych do oceny uprawnień do renty, a więc tego, czy stan zdrowia badanego pozwala na uznanie go niezdolnym do pracy (całkowicie, częściowo), a jeżeli tak, to na jaki okres i czy ten stan uniemożliwia samodzielną egzystencję.

Opinie biegłych stanowią także podstawę ustaleń w innych postępowaniach. W postępowaniu dotyczącym wypadków przy pracy, wypadków w drodze do pracy lub z pracy wykorzystuje się mianowicie opinie biegłych z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, ruchu drogowego, pożarnictwa, funkcjonowania urządzeń mechanicznych itp. Opinie takie mogą być dopuszczone w postępowaniu przed organami także wówczas, gdy były wydawane na zlecenie innych organów (np. Policji).

4.4. Oględziny

Organ administracji publicznej może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny. Zgodnie z ogólnie przyjętym w literaturze poglądem oględziny są dowodem, który najpełniej realizuje zasadę bezpośredniości postępowania dowodowego, gdyż pozwala na postrzeganie cech i właściwości badanych obiektów wszystkimi zmysłami (wzrok, słuch, dotyk, smak, węch)⁴⁰. Jest to środek dowodowy bezpośredni (tj. bez ogniw pośrednich, jakimi są świadkowie lub biegli), umożliwiający zetknięcie się organu orzekającego ze stanem faktycznym w danej sprawie. Oględziny zatem wysuwane są na pierwsze miejsce w systemie środków dowodowych zabezpieczających zrealizowanie zasady prawdy obiektywnej.

Z punktu widzenia dowodowego istotne jest ustalenie tego, co może być przedmiotem oględzin. Literatura określa ten przedmiot bardzo niejednolicie. Zdaniem Z. Janowicza⁴¹ oględziny polegają na bezpośrednim zbadaniu osoby (np. badanie lekarskie), nieruchomości, rzeczy ruchomej lub miejsca (np. miejsca wypadku) przez organ administracji państwowej w celu dokonania spostrzeżeń mających znaczenie dla sprawy będącej przedmiotem postępowania. Zdaniem J. Borkowskiego⁴² oględzinom podlegają rzeczy i ludzie. Przedmiotem oględzin mogą być przedmioty ruchome i nierucho-

⁴⁰ Tak np. J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 169; E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 179; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie ..., op. cit.*, s. 186.

⁴¹ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 221.

⁴² J. Borkowski, *Kodeks..., op. cit.*, s. 168-169.

me, a celem jest zapoznanie się z ich kształtem, budową, właściwościami fizycznymi, położeniem w otoczeniu. Jako szczególny przypadek oględzin wspomniany autor przytacza badanie dokumentu (jako przedmiotu), gdy zachodzi np. podejrzenie co do jego prawdziwości; pomija natomiast – jako przedmiot oględzin – miejsce. Z kolei W. Dawidowicz⁴³ przedmiot oględzin określa stosunkowo wąsko, podając, iż w postępowaniu administracyjnym oględziny dotyczą rzeczy i mają na celu zazwyczaj ustalenie ich cech, stanu lub położenia. W sposób najbardziej otwarty przedmiot oględzin podaje B. Adamiak⁴⁴, uznając, że skoro Kodeks postępowania administracyjnego nie określa, co może być przedmiotem oględzin, nie ma w tym względzie żadnych ograniczeń. Można zatem przyjąć, że przedmiotem oględzin może być wszystko, co oddziałuje na zmysły ludzkie, łącznie z samym człowiekiem.

W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych z dowodu wynikającego z przeprowadzonych oględzin korzysta się sporadycznie. Na przykład przy ocenie prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych dokonuje się oględzin miejsca, w którym osoba ubezpieczona doznała wypadku w pracy bądź w drodze do pracy lub z pracy.

4.5. Przesłuchanie, oświadczenie i wyjaśnienia stron

Jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne do rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji publicznej dla ich wyjaśnienia może przesłuchać stronę. Stosowanie tego środka dowodowego może stanowić pewną trudność. Należy mieć na względzie to, że rozstrzyganie sprawy administracyjnej powinno dokonywać się z pełnym udziałem stron, które powinny współdziałać z organem w celu ukształtowania decyzji zgodnej z prawem, stanem faktycznym, interesem społecznym i słusznym interesem stron. Ponadto osoba będąca stroną nie zawsze jest skłonna do zachowania pełnego obiektywizmu, a z racji osobistego zaangażowania (także emocjonalnego) może stan faktyczny przedstawiać niezgodnie z prawdą. Mając to na uwadze, dowód z przesłuchania stron należy uznać za dowód posiłkowy. Do jego zastosowania wymagane jest wystąpienie łącznie dwóch przesłanek: 1) wyczerpania innych środków dowodowych lub ich braku w ogóle, 2) niewyjaśnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Od przesłuchania stron należy odróżnić wyjaśnienia stron, które same w sobie nie są środkiem dowodowym, a dotyczą jedynie przedstawienia tego stanu faktycznego, który w postępowaniu wymaga dalszego udowodnienia. Ponadto strony mogą wypowiadać się co do wyników postępowania dowodowego. Tak w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dowód z przesłuchania stron jest stosowany rzadko.

Oświadczenie strony jest środkiem dowodowym podlegającym ocenie organu administracyjnego na takich samych zasadach, jakim podlegają

⁴³ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 177.

⁴⁴ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie...*, op. cit., s. 187.

inne środki dowodowe (np. zeznania świadków, opinie biegłych). Dopuszczalność odebrania od strony oświadczenia uzależniona jest od występowania łącznie dwóch przesłanek, a mianowicie: 1) przepis prawa nie wymaga przedstawienia zaświadczenia, 2) strona zgłasza wniosek, że chce złożyć oświadczenie. Oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania.

4.6. Inne dowody wykorzystywane w postępowaniu dowodowym

Środki dowodowe zostały w art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego wymienione przykładowo. Ich katalog nie jest zatem zamknięty. W postępowaniu administracyjnym dopuszczalne są środki nienazwane w kodeksie, jeżeli mogą się przyczynić do wykrycia prawdy obiektywnej, a nie są sprzeczne z prawem.

Do dowodów, których kodeks przykładowo nie wymienił (nie nazwał), można zatem zaliczyć: dowody z fotografii, filmu, utrwalonego obrazu telewizyjnego (np. na taśmie magnetowidowej), informacji radiowej (np. na taśmie magnetofonowej), fotokopii, planów, rysunków, innych urządzeń utrwalających obraz lub dźwięk (np. cyfrowo), zapisów urządzeń liczących (pobór prądu, gazu, liczba rozmów telefonicznych). Dowodami mającymi zastosowanie w postępowaniu będą także wyniki badań lekarskich, a więc analizy krwi, moczu, prześwietlenia organów organizmu, zapisy urządzeń rejestrujących stan zdrowia (np. EKG, EEG, tomograf, rezonans magnetyczny).

Wymienione środki dowodowe wykorzystuje się także w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych. Służyć mogą jako uzupełnienie materiału dowodowego dotychczas przeprowadzonego postępowania w sprawach dotyczących np. ubiegania się o rentę z tytułu niezdolności do pracy (wyniki analiz lekarskich i badań medycznych) lub o świadczenia uzależnione od stwierdzenia wypadku przy pracy, w drodze do lub z pracy (fotografie, plany, rysunki).

W postępowaniu dotyczącym ustalenia, a w zasadzie potwierdzenia istnienia prawa do świadczeń z ubezpieczeń emerytalno-rentowych występuje także dowód, którego nie zna ani ogólne postępowanie administracyjne, ani postępowanie sądowe, a mianowicie dowód ze złożonego podpisu. Instytucja podpisu, jako środka dowodowego, została wprowadzona do polskiego systemu prawa wraz z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Emeryt lub rencista, zgodnie z ustawą emerytalną, na żądanie organu rentowego jest zobowiązany do potwierdzenia własnoręcznym podpisem istnienia dalszego prawa do pobierania świadczeń. Podpis jest zatem swoistym dowodem, że określona osoba żyje.

W postępowaniu ustalającym uprawnienia do renty z tytułu niezdolności do pracy dowodami wykorzystywanymi przy ustalaniu uprawnień przed organem rentowym są orzeczenie lekarza orzecznika ZUS (komisji lekarskiej) oraz karta wypadku w drodze do lub z pracy.

Tryb ustalania i oceny niezdolności do pracy reguluje ustawa emerytalna oraz rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r.

w sprawie orzekania o niezdolności do pracy⁴⁵. Zgodnie z przepisami oceny niezdolności do pracy dokonuje lekarz orzecznik i komisje lekarskie Zakładu. Lekarz orzecznik ustala przewidywany okres niezdolności do pracy, biorąc pod uwagę charakter i stopień naruszenia sprawności organizmu oraz rokowania odzyskania zdolności do pracy. Jeżeli według wiedzy medycznej nie ma rokowań odzyskania zdolności do pracy, lekarz orzecznik orzeka trwałą niezdolność do pracy. Orzecznik orzeka również o celowości przekwalifikowania zawodowego ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie (co daje uprawnienia do renty szkoleniowej). Orzeczenie określa stopień niezdolności do pracy (częściowa lub całkowita), a nadto w przypadku naruszenia sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych – niezdolność do samodzielnej egzystencji. Orzeczenie ustala ponadto datę powstania niezdolności do pracy, a także związek przyczynowy tej niezdolności lub śmierci z określonymi okolicznościami. Orzeczenie lekarza orzecznika, od którego nie zostanie wniesiony sprzeciw lub co do którego nie zgłoszono zarzutu wadliwości, albo orzeczenie komisji lekarskiej stanowi dla organu rentowego podstawę do wydania decyzji w sprawie świadczeń.

Karta wypadku w drodze do lub z pracy służy ustaleniu okoliczności i przyczyn wypadku, jakiego doznał ubezpieczony w drodze do pracy lub z pracy. Sporządzona jest na podstawie:

1) oświadczenia poszkodowanego, członka jego rodziny lub świadków co do czasu, miejsca i okoliczności zdarzenia,

2) informacji i dowodów pochodzących od podmiotów badających okoliczności i przyczyny zdarzenia lub udzielających poszkodowanemu pierwszej pomocy,

3) ustaleń sporządzającego kartę.

Nadmieniano już wcześniej, iż fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych organy rentowe mają do czynienia z takimi sytuacjami. Zakład, wykonując zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych, uzyskiwał i uzyskuje nadal określone informacje dotyczące osób ubezpieczonych, które to informacje pozwalają na ustalenie stażu ubezpieczeniowego zainteresowanych oraz podstawy wymiaru świadczeń. W takich przypadkach zbędne jest dokumentowanie (a raczej dowodzenie) przez zainteresowanych swego okresu aktywności zawodowej służącego ustaleniu uprawnień do świadczeń przysługujących od Zakładu.

Dane posiadane przez Zakład można podzielić na dwa zbiory informacji. Pierwszy dotyczy niektórych kategorii osób ubezpieczonych i zawiera dane z okresu do dnia 31 grudnia 1998 r. przekazywane do organów rentowych w sposób i na warunkach określonych przepisami obowiązującymi przed tą datą. Drugi natomiast to zbiór informacji o wszystkich osobach zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym i sądowym z zakresu ubezpieczeń

⁴⁵ Dz.U. nr 273, poz. 2711.

społecznych są informacje zawarte na koncie ubezpieczonego i koncie płatnika składek, prowadzonych w formie elektronicznej, które zostały przekazane w postaci dokumentu pisemnego albo elektronicznego. Ma to szczególne znaczenie w sprawach emerytalno-rentowych, gdyż w myśl art. 117 ust. 2 ustawy emerytalnej, przypadające po dniu wejścia w życie ustawy niektóre okresy składkowe, nieskładkowe oraz dane o podstawie wymiaru składek i wysokości wpłaconych składek podlegają uwzględnieniu na podstawie informacji zarejestrowanych na koncie ubezpieczonego. Należy jednak zaznaczyć, że przytoczony przepis aktualnie pozostaje „martwy”. Bowiem w praktyce postępowania organy rentowe wymagają potwierdzenia informacji zawartych na koncie ubezpieczonego, na podstawie art. 125 ustawy emerytalnej.

5. Ciężar dowodu

Wnioskodawca powinien dołączyć do wniosku wszelkie dowody, a więc ciężar dowodu obciąża stronę postępowania zainteresowaną uzyskaniem świadczenia⁴⁶. Ciężar dowodu spoczywa na wnioskodawcy także w trakcie postępowania odwoławczego, a więc wtedy, gdy postępowanie administracyjne przechodzi w postępowanie cywilne. Nie ma bowiem podstaw do obciążenia sądu obowiązkiem przedstawienia dowodów mających uzasadnić prawo wnioskodawcy do świadczeń⁴⁷.

Jednakże osoba składająca wniosek nie jest, a przynajmniej nie musi być, pozostawiona sama sobie w jego właściwym przygotowaniu, wypełnieniu i złożeniu. Na pracodawcach bowiem (w odniesieniu do wnioskodawców pozostających w zatrudnieniu) ciążyą określone obowiązki. Zgodnie z art. 125 ustawy emerytalnej są oni zobowiązani do:

- 1) współdziałania z pracownikiem w gromadzeniu dokumentacji niezbędnej do przyznania świadczenia,
- 2) wydawania pracownikowi lub organowi rentowemu zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości,
- 3) przygotowania wniosku o emeryturę i przedstawienie go, za zgodą pracownika, organowi rentowemu nie później niż na 30 dni przed zamierzonym terminem przejścia pracownika na emeryturę,
- 4) przygotowania, za zgodą pracownika, wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy i przedstawienie go organowi rentowemu na 30 dni przed ustaniem prawa do zasiłków chorobowych,
- 5) poinformowania bezzwłocznie, po śmierci pracownika, pozostałej po nim rodziny o warunkach uzyskania renty rodzinnej, przygotowania wniosku o rentę i przedstawienia go organowi rentowemu.

Nie są to wszystkie obowiązki, które obecny system przepisów emerytalno-rentowych nakłada na pracodawców, jednakże w porównaniu z wcześ-

⁴⁶ Tak np. W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Warszawa 1996, s. 140.

⁴⁷ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2001 r. (II UKN 297/00, OSNP 2001, nr 15, poz. 6).

niejszym stanem prawnym (tj. przed dniem 1 stycznia 1999 r.) obowiązki te zostały zmodyfikowane i ograniczone.

6. Istota sądowego postępowania dowodowego w sprawach emerytalno-rentowych

Największą grupę spraw rozpatrywanych przez sądy stanowią sprawy o renty z tytułu niezdolności do pracy oraz o emerytury. Odwołanie do sądu od decyzji wydanych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe prowadzi zasadniczo do zweryfikowania prawidłowości procedury, ustalającej okoliczności faktyczne kreujące prawo do danego świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Weryfikacji tej dokonują sądy, opierając się na przepisach procedury cywilnej, wśród których szczególnego znaczenia nabiera art. 473 Kodeksu postępowania cywilnego⁴⁸. Przepis ten w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych wyłącza ograniczenia dopuszczalności dowodu z zeznań świadków i przesłuchania stron, wynikające z art. 246 i 247 k.p.c. Tym samym sąd rozpatrujący odwołanie może dopuścić w każdej sytuacji dowód ze świadków lub przesłuchania stron na okoliczności faktycznie wymagające pisemnego potwierdzenia według przepisów prawa ubezpieczeń społecznych, w tym najczęściej stosowanych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. Bez ograniczeń dopuszczalny jest dowód ze świadków lub z przesłuchania stron także przeciwko lub ponad osnowę dokumentów potwierdzających okoliczności warunkujące nabycie prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub określające jego wysokość.

Orzecznictwo sądowe wskazuje, iż pracownik ubiegający się o świadczenie z ubezpieczenia społecznego może w postępowaniu przed sądem ubezpieczeń społecznych wszelkimi dowodami wskazywać okoliczności, od których zależą jego uprawnienia, także wówczas, gdy z dokumentu wynika co innego⁴⁹. Takie odstępstwo od ogólnych zasad procedury dowodowej podyktowane jest dążeniem do wszechstronnego wyjaśnienia wszystkich kwestii spornych dotyczących dochodzonych uprawnień z ubezpieczenia społecznego. Innymi słowy można stwierdzić, że sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, rozpoznając sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, dokonują kontroli zgodności decyzji administracyjnych wydanych w tych sprawach z prawem w trybie odrębnym, określonym w Kodeksie postępowania cywilnego, w którym nie obowiązują ograniczenia dowodowe obowiązujące w postępowaniu administracyjnym toczącym się przed organami rentowymi⁵⁰.

⁴⁸ Zwraca na to uwagę Z. Myszka, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1998, nr 8, s. 20-24.

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 1995 r. (II URN 23/95, OSNAPiUS 1996, nr 5, poz. 77).

⁵⁰ Tak np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 1996 r. (III AUr 235/96, Apel. Warszawa 1997, nr 1, poz. 2); podobnie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 1996 r. (II URN 3/95, OSNAPiUS 1996, nr 16, poz. 239).

Sąd, prowadząc postępowanie dowodowe, ograniczony jest natomiast zasadami wynikającymi z procedury cywilnej. Nie powinien np. ustalać stanu faktycznego wyłącznie na podstawie zeznań wnioskodawcy, z pominięciem innych dowodów, bo może to stanowić naruszenie przepisów postępowania mogące mieć wpływ na wynik sprawy⁵¹. Zasada subsydiarności dowodu z przesłuchania stron stanowi, że sąd dopiero po wyczerpaniu środków dowodowych lub w razie ich braku zarządza dowód z przesłuchania stron dla wyjaśnienia faktów spornych. Oczywiście do oceny sądu należy, czy w ogóle przeprowadzi dowód z przesłuchania stron. Z art. 299 i 381 k.p.c. nie wynika bowiem obowiązek jego przeprowadzenia, nawet w razie odmówienia wartości dowodowej dokumentom złożonym przez stronę⁵².

Niezbędnymi dowodami wykorzystywanymi przez sąd przy ustalaniu uprawnień do renty z tytułu niezdolności do pracy są opinie biegłych.

Przy ocenie stanu niezdolności do pracy oraz jej przyczyn decydujące znaczenie mają opinie biegłych i dokumenty lekarskie, a nie zeznania świadków, przesłuchania strony czy też dokumentacja zatrudnieniowo-płacowa. Dowód z opinii biegłego lekarza sąd dopuszcza i przeprowadza – zgodnie z art. 278 § 1 k.p.c. – gdy do wyjaśnienia okoliczności faktycznych konieczne są wiadomości specjalne. Takie wiadomości są niezbędne do ustaleń w zakresie niepełnosprawności, niezdolności do pracy lub służby, niezdolności do samodzielnej egzystencji, czasu powstania tych zdarzeń albo związku niezdolności do pracy z wypadkami przy pracy, z chorobą zawodową, z działaniami wojennymi, doznawaniem represji. Sąd może dopuścić dowód z opinii lekarskiej w każdej innej kwestii, na którą zna odpowiedź wiedza medyczna⁵³. Dowód z opinii lekarskiej nie jest wprawdzie w takiej sprawie pierwszym dowodem w kwestii wymagającej wiadomości z zakresu medycyny, lecz jest dowodem koronnym, analizującym i sumującym przeciwstawne oceny prezentowane przez strony⁵⁴. Pierwszymi dowodami są dowody zebrane głównie w postępowaniu przed organem rentowym. Braki postępowania mogą wręcz doprowadzić do zwrócenia organowi całości sprawy w celu jej dowodowego uzupełnienia⁵⁵. Jednocześnie niedopuszczenie przez sąd z urzędu dowodu z opinii biegłych, który jest niezbędny do oceny zasadności roszczenia o rentę, stanowi istotne naruszenie przepisów postępowania cywilnego (art. 232 k.p.c.)⁵⁶.

⁵¹ Tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1996 r. (II UKN 14/96, OSNA-PiUS 1997, nr 12, poz. 222).

⁵² Tak np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1998 r. (I PKN 425/98, OSNA-PiUS 1999, nr 24, poz. 790).

⁵³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 1994 r. (II PRN 4/94, OSNAPiUS 1994, nr 9, poz. 146).

⁵⁴ Zdanie takie wypowiada B. Gudowska, *Dowód z opinii lekarza biegłego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2001, nr 6.

⁵⁵ J. Brol, *Dwuinstancyjne postępowanie sądowe w sprawach ubezpieczeń społecznych a problem ustalenia inwalidztwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 1, s. 9.

⁵⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r. (II UKN 246/98, OSNAPiUS 1999, nr 20, poz. 664).

Opinie biegłych dotyczyć mogą również innych sytuacji, takich jak wypadki, w tym szczególnie komunikacyjne, zagadnienia księgowo-rachunkowe, a nawet fakt wykonywania pracy w szczególnych warunkach⁵⁷.

W postępowaniu sądowym, jak wspomniano wcześniej, nie istnieją ograniczenia dowodowe, których organ rentowy musi przestrzegać. Sąd może stosować wszelkie dostępne środki dowodowe służące wyjaśnieniu sprawy. Mimo stosowania w postępowaniu odwoławczym zasady kontradyktoryjności procesu cywilnego sąd ubezpieczeń społecznych ma wręcz obowiązek dążyć do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy i dopuszczenia w tym celu dowodu nawet niewnioskowanego przez stronę⁵⁸. Nie oznacza to jednak, iż sąd ma obowiązek poszukiwania samodzielnie dowodów takich, jak np. dokumentacja zatrudnieniowo-płacowa, jeśli o to nie zadbała osoba dochodząca świadczeń z ubezpieczeń społecznych⁵⁹.

Warto jednocześnie zaznaczyć, iż brak ograniczeń dowodowych w sądowym postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które weryfikuje prawidłowość procedury dowodowej prowadzonej przez organy rentowe, powinien stymulować wykorzystywanie wszelkich możliwości udowodnienia przesłanek prawnych warunkujących nabycie wnioskowanego świadczenia z ubezpieczeń społecznych już na etapie postępowania rentowego⁶⁰.

7. Zakończenie

Przedstawione rozważania pozwalają na stwierdzenie, że katalog środków dowodowych stosowanych w sprawach z zakresu ubezpieczeń emerytalno-rentowych jest bardzo rozbudowany, a tryb postępowania dowodowego wielotorowy. Właściwie przeprowadzone postępowanie dowodowe i poprawna ocena materiału dowodowego dają gwarancje właściwych rozstrzygnięć administracyjnych oraz sądowych. Niemniej w tym zakresie istnieją i będą w przyszłości istniały problemy, o których poniżej.

Po pierwsze, powodem utrudnień w postępowaniu dowodowym są regulacje prawne, w tym faktyczne utrzymywanie w mocy wspomnianego

⁵⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1998 r. (II UKN 357/98, OSNAPiUS 2000, nr 3, poz. 112).

⁵⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1998 r. (II UKN 574/97, OSNAPiUS 1999, nr 6, poz. 214). Odminną wykładnię przedstawił SN w wyroku z dnia 10 grudnia 1997 r. (II UKN 394/97, OSNAPiUS 1998, nr 20, poz. 614) i wyroku z dnia 16 grudnia 1997 r. (II UKN 406/97, OSNAPiUS 1998, nr 21, poz. 643), stwierdzając, że wprowadzenie ustawą z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... (Dz.U. nr 43, poz. 189) zmiany w procesie cywilnym, w szczególności uchylenie art. 3 § 2 oraz zmiana art. 6 i 232 k.p.c., oznaczają wprowadzenie w procesie dominacji zasady kontradyktoryjności i odstąpienie od odpowiedzialności sądu orzekającego za rezultat postępowania dowodowego, którego dysponentem są strony.

⁵⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1997 r. (II UKN 418/97, OSNAPiUS 1998, nr 22, poz. 661).

⁶⁰ Z. Myszka, *Postępowanie...*, op. cit., s. 20-24.

rozporządzenia Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń, które nie przystaje do innych regulacji ani do rzeczywistości.

Drugim możliwym powodem utrudnień w postępowaniu dowodowym mogą być niepełne lub niepoprawne informacje o ubezpieczonych zawarte na koncie ubezpieczonego⁶¹. Szczególnie w sytuacji gdy, mimo delegacji ustawowej, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nie wydał rozporządzenia określającego rodzaj dowodów niezbędnych do ustalenia prawa i wysokości świadczeń w przypadku, gdy prowadzone przez Zakład konto ubezpieczonego nie zawiera informacji o „życiorysie ubezpieczonego”⁶².

Kolejnym problemem w postępowaniu dowodowym jest stosunkowo mała troska ubezpieczonych o gromadzenie dokumentów potwierdzających przebieg ubezpieczenia czy uzyskania potwierdzenia zatrudnienia wykonywanego w zakładach, które uległy likwidacji bądź reorganizacji.

W stosunku do dowodów z zeznań świadków pojawia się obawa, czy wraz z upływem czasu, będącego przedmiotem zainteresowania, świadkowie nie tylko mogą nie pamiętać określonych zdarzeń, ale ulegną one przekształceniom treściowym⁶³.

Problem, który być może pojawi się w 2009 r., wynikać może z orzekania o „emeryturach kapitałowych”. Decyzje o przyznawaniu takich świadczeń opierać się będą na wcześniej wydawanych decyzjach o ustaleniu kapitału początkowego. Wydane wcześniej decyzje co do okresów ubezpieczeniowych i wysokości uzyskiwanych dochodów wnioskodawców stały się prawomocne. Przy braku podstaw do zmiany lub uchylecia decyzji (także w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji) nie będzie, przynajmniej w postępowaniu administracyjnym, możliwe przyjęcie, iż przedstawione dowody zostały ocenione niewłaściwie. Bowiem w postępowaniu o ustalenie kapitału początkowego, kiedy wydana decyzja nie wiązała się bezpośrednio z przyznaniem i wypłatą konkretnego świadczenia, osoby zainteresowane znacznie mniejszą wagę przywiązały do rozstrzygnięć skutkujących dopiero w przyszłości.

Niezależnie od opisanych problemów, na przestrzeni ostatnich lat sukcesywnie maleje liczba decyzji organu rentowego, które są zmieniane przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Świadczyć to może o tym, iż organy te coraz poprawniej prowadzą postępowanie dowodowe.

⁶¹ Wypowiadam się na ten temat w *Postępowaniu dowodowym...*, *op. cit.*, s. 57 i nast.

⁶² Konieczność wydania rozporządzenia wynika z art. 117 ust. 5 ustawy emerytalnej.

⁶³ B. Hołyst, *Kryminalistyka*, *op. cit.*, s. 723, za T. Tomaszewski, *Wstęp do psychologii*, Warszawa 1971, s. 175.

Wznowienie postępowania w sprawach emerytalno-rentowych

1. Uwagi wstępne

Instytucje wznowienia postępowania, występujące w poszczególnych procedurach, określa się mianem środków obalenia prawomocnych orzeczeń, w wyjątkowych, ściśle określonych przypadkach¹, umożliwiających „ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w celu zagwarantowania zgodności z prawem wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia”². Decyzje organu rentowego oraz wyroki sądu pracy i ubezpieczeń społecznych wydane w sprawach emerytalno-rentowych ustalają sytuacje prawne ukształtowane *ex lege*. Zatem uzasadnieniem dla wznowienia postępowania zakończanego prawomocnym rozstrzygnięciem w sprawach emerytalno-rentowych jest jego niezgodność ze stanem uprawnień lub obowiązków powstałych z mocy prawa. Dlatego też wznowienie postępowania w sprawach emerytalno-rentowych jest jedną z podstawowych gwarancji o charakterze formalnoprawnym, która zapewnia wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia w przypadku określonych zmian w sytuacji prawnej ubezpieczonych.

Niezależnie od powyższych uwag temat prezentowanego opracowania wymaga wstępnych uściśleń.

Po pierwsze, jego przedmiotem jest analiza instytucji wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych należących do ubezpieczeń społecznych. W opracowaniu tym nie omówiono problemu wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych z zaopatrzenia społecznego³.

¹ M. Sawczak, w: *System prawa procesowego cywilnego*, t. III, *Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, (red.) W. Siedlecki, Wrocław 1986, s. 390-393.

² K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 48-49.

³ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (t.j.: Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 66) oraz ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j.: Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 67).

Po drugie, należy podkreślić, że wznowienie postępowania w sprawach emerytalno-rentowych stanowi fragment wznowienia postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zaś postępowanie to dotyczy zarówno kwestii ustalenia prawa do poszczególnych świadczeń z ubezpieczeń społecznych i ich wysokości, jak i odnosi się do innych zagadnień, wiążących się np. z wypłatą świadczeń, zwrotem świadczeń nienależnie pobranych, obowiązkiem ubezpieczenia i opłacaniem składek⁴. Oznacza to, że równie szeroko należałoby rozumieć zwrot „wznowienie postępowania w sprawach emerytalno-rentowych”. Niemniej jednak wznowienie postępowania w sprawie np. obowiązku ubezpieczenia emerytalno-rentowego czy uiszczania składek na te ubezpieczenia następuje na podstawie przepisu art. 83a ust. 1-3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵, czyli regulacji wspólnej dla wszystkich rodzajów ubezpieczeń społecznych. Natomiast zgodnie z art. 83a ust. 4 ustawy systemowej, powyższa reguła nie znajduje zastosowania do postępowania o ustalenie prawa do emerytur i rent oraz ich wysokości. Ze względu na tę odrębność regulacji prawnej, uzasadnioną m.in. charakterem prawnym emerytur i rent, w niniejszym opracowaniu rozważania na temat wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych ograniczono wyłącznie do spraw o ustalenie prawa do emerytur i rent oraz ich wysokości.

Po trzecie wreszcie, na zakres podjętych rozważań wpływa także fakt, że – zgodnie z przepisem art. 83 ust. 2 i 3 ustawy systemowej – w sprawach o ustalenie prawa do emerytur i rent organem odwoławczym od decyzji rentowych jest sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że – warunkujące sięgnięcie po instytucję wznowienia postępowania – wydanie prawomocnych rozstrzygnięć poprzedza nie tylko postępowanie przed organem rentowym, ale także, co jest możliwe, postępowanie przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych. Stąd w prezentowanym opracowaniu podjęto próbę omówienia problematyki wznowienia zarówno postępowania przeprowadzonego przez organ rentowy, jak i postępowania odwoławczego, toczącego się przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych.

2. Podstawy prawne wznowienia postępowania przeprowadzonego przez organ rentowy

Decyzje organu rentowego dotyczące ustalenia prawa do emerytur lub rent (dalej zwane decyzjami rentowymi) z chwilą ich wydania są aktami ostatecznymi⁶. Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej od ostatecznych decyzji rentowych przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Decyzje te stają się natomiast aktami prawomocnymi w przypad-

⁴ Zob. B. Wagner, *Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych*, w: *Wybrane zagadnienia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, (red.) U. Jackowiak, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. VI, s. 135.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm., zwana dalej ustawą systemową.

⁶ R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Kraków 2007, s. 74.

ku oddalenia odwołania od nich przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych bądź na skutek upływu terminu do jego wniesienia⁷.

Zgodnie z przepisem art. 114 ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸ prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono istniejące przed wydaniem decyzji okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, a także jeżeli przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. Zacytowany przepis stanowi podstawę prawną wznowienia postępowania zakończonego prawomocną decyzją rentową w sytuacji, gdy sprawa nie została rozstrzygnięta przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych jako organ odwoławczy.

Mogłoby się zatem wydawać, że zagadnienie podstaw prawnych wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych, przeprowadzonego przez organ rentowy nie wywołuje większych kontrowersji. Tymczasem w doktrynie nierzadko wygłaszane są na ten temat sprzeczne poglądy.

Punktem wyjścia dla wyrażenia zdania na temat podstaw prawnych wznowienia postępowania organu rentowego jest określenie relacji przepisów ustawy emerytalnej do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a. – t.j.: Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.). Problem ten zdaje się rozstrzygać przepis art. 180 k.p.a., wedle którego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a zatem również w sprawach o emerytury i renty, stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy ubezpieczeń ustalają odmienne zasady. Regułę tę powtarza przepis art. 124 ustawy emerytalnej.

Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego przytoczony przepis k.p.a. stanowi wyraz dążenia ustawodawcy, by nowelizacją z dnia 31 stycznia 1980 r.⁹ dokonać „ujednoczenia postępowania administracyjnego drogą rozciągnięcia mocy obowiązującej kodeksu na postępowania szczególne”¹⁰, w tym na postępowanie w sprawach o emerytury i renty¹¹. W piśmiennictwie podkreślano jednocześnie, że „prawodawstwo ubezpieczeniowe zawiera bogactwo uregulowań materialnoprawnych i bardzo skąpe przepisy

⁷ Tamże, s. 76.

⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm., zwana dalej ustawą emerytalną.

⁹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8).

¹⁰ Chodziło m.in. o postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych oraz rent i zaopeatrzeń z innych tytułów, które było wyłączone spod mocy obowiązującej Kodeksu postępowania administracyjnego na mocy przepisu art. 194 k.p.a.

¹¹ Tak J. Borkowski, *Problemy rozszerzenia i zakresu ujednoczenia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 10, s. 38-39. Do czasu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r. tylko te przepisy k.p.a., które były enumeratywnie wyliczone w § 81 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 12 grudnia 1968 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz.U. nr 48, poz. 347), znajdowały zastosowanie w postępowaniu przed organem rentowym.

proceduralne¹². W związku z powyższym stwierdzeniem uznano, że przepisy k.p.a. powinny być stosowane w postępowaniu przed organem rentowym w szerokim zakresie, z zachowaniem niedużej grupy przepisów szczególnych, z reguły w sprawach dowodowych¹³. Konieczność zachowania niezbędnych odrębności w kilku zaledwie kwestiach dotyczących postępowania przed organem rentowym uzasadniano potrzebą ukształtowania tego postępowania w taki sposób, by odpowiadało ono specyfice spraw ubezpieczeniowych¹⁴. Odmienność zasad postępowania przed organem rentowym powinna, zdaniem tych autorów, polegać na modyfikacji lub wyraźnym wyłączeniu reguł postępowania zawartych w k.p.a.¹⁵. Konsekwencją powyższych zapatrywań jest pogląd, zgodnie z którym konstrukcja przepisu art. 114 ustawy emerytalnej zbliżona jest do wznowienia postępowania na podstawie przepisu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.¹⁶, stanowiąc w istocie jego modyfikację, uwzględniającą swoiste cechy świadczeń emerytalno-rentowych¹⁷. W doktrynie pojawiło się też stanowisko, wedle którego podstawy prawnej wznowienia postępowania przed organem rentowym w sprawach emerytalno-rentowych nie stanowi jedynie powołany przepis ustawy emerytalnej, lecz w pozostałym zakresie, co do innych przyczyn wznowienia, powinien znaleźć zastosowanie przepis art. 145 k.p.a.¹⁸. Zdaniem K. Antonów¹⁹ art. 114 ustawy emerytalnej zawęża warunki ponownego ustalenia prawa do emerytur i rent lub ich wysokości w porównaniu do kryteriów wznowienia postępowania w trybie art. 145 k.p.a. Stąd, zdaniem tego autora, do wznowienia postępowania przed organem rentowym może dojść także na podstawie niektórych przesłanek określonych w art. 145 § 1 k.p.a., np. w przypadku braku udziału strony w postępowaniu nie ze swej winy²⁰. Zagadnienie to zostanie rozwinięte w dalszej części opracowania, poświęconej przesłankom ponownego ustalenia prawa do emerytur i rent oraz ich wysokości.

¹² Tenże, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego po nowelizacji*, Warszawa 1980, s. 133-134.

¹³ Tamże. Na potrzebę oraz fakt „maksymalnej unifikacji postępowania administracyjnego we wszystkich rodzajach spraw rozstrzyganych przez organy administracji państwowej” zwraca uwagę J. Brol, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, w: *Kodeks...*, op. cit., s. 196-197.

¹⁴ J. Brol, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 7, s. 45-46.

¹⁵ Jw., s. 50.

¹⁶ Według K. Ślebzaka przy analizie okoliczności, o których mowa w art. 114 ustawy emerytalnej, należy powołać się na reguły wznowienia postępowania wynikające zarówno z k.p.a., jak i nauki prawa administracyjnego, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, OSP 2004 nr 7-8, poz. 84*, s. 366.

¹⁷ L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, „Organizacja-Metody-Technika” 1990, nr 4, s. 7.

¹⁸ K. Kolański, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 131; por. inaczej tenże, *Droga rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 8, s. 46.

¹⁹ K. Antonów, *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 10, s. 26.

²⁰ Jw.

Kwestia dopuszczalności zastosowania przepisu art. 145 k.p.a. w postępowaniu w sprawach o emerytury i renty nie wszystkim przedstawicielom doktryny wydaje się tak jednoznaczna. Zdaniem J. Broła, w związku z obowiązywaniem przepisu art. 180 k.p.a., istnieje konieczność uporządkowania kwestii rozgraniczenia „ponownego ustalenia” przewidzianego w prawie emerytalno-rentowym od uchylenia lub zmiany prawomocnych decyzji rentowych na podstawie przepisów k.p.a.²¹. Według J. Jagielskiego istnienie „pełnej kontroli sądowej” decyzji rentowych wyłącza stosowanie do nich przewidzianych w k.p.a. instytucji kontroli prawidłowości i weryfikacji decyzji administracyjnych²². Autor zalicza do tych instytucji uchylenie lub zmianę decyzji (art. 154 i 155 k.p.a.), stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania. Także K. Antonów wypowiada pogląd, że z ogólnego stwierdzenia, iż w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawy ubezpieczeniowe stanowią inaczej, nie należy wyciągać wniosku o poddaniu każdej sprawy nieuregulowanej odpowiednio przepisami dotyczącymi postępowania emerytalno-rentowego i innych²³.

Wydaje się jednak, że kluczowe znaczenie dla ustalenia podstaw prawnych wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych ma przepis art. 269 k.p.a. Przepis ten cechę prawomocności przypisuje decyzjom, które albo zostały utrzymane w mocy w postępowaniu sądowym albo nie zostały „zaskarżone” w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia odwołania. Konsekwencją objęcia regulacją przepisu art. 269 k.p.a. decyzji administracyjnych, od których nie wniesiono w terminie odwołania do sądu lub które zostały przez sąd utrzymane w mocy i jednocześnie nazwane w przepisach szczególnych „prawomocnymi”, jest niedopuszczalność ich wzruszenia w niektórych nadzwyczajnych trybach k.p.a.²⁴.

Pomiędzy ostateczną decyzją administracyjną a prawomocną decyzją rentową zachodzi nie tylko różnica terminologiczna, lecz przede wszystkim pojęciowa²⁵. W myśl przepisu art. 269 k.p.a. do prawomocnych decyzji rentowych nie stosuje się przepisów k.p.a., które dotyczą decyzji ostatecznych. Ponieważ wśród przesłanek zastosowania niektórych nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych przepisy k.p.a. wymieniają ostateczny charakter decyzji, przepis art. 145 § 1 k.p.a., art. 145a k.p.a. oraz przepisy o uchyleniu i zmianie prawidłowych decyzji administracyjnych (art. 154 i 155 k.p.a.) nie mogą stanowić podstawy prawnej uchylenia lub zmiany prawomocnych decyzji rentowych.

²¹ J. Brol, *Postępowanie...*, op. cit., s. 51.

²² J. Jagielski, *Renty i emerytury z ubezpieczenia społecznego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 1999, nr 6, s. 15.

²³ K. Antonów, *Wybrane...*, op. cit., s. 24.

²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10, s. 55.

²⁵ Podkreślenie tej różnicy jest istotne ze względu na fakt, iż niektórzy autorzy decyzje rentowe podlegające wzruszeniu w trybie ponownego ustalenia określają mianem ostatecznych – zob. L. Żukowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 7.

Natomiast wyjątek od zasady wynikającej z art. 269 k.p.a. ustanowił ustawodawca w przepisie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, stanowiąc wyraźnie, że decyzje ostateczne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten jednak, jak już podkreślono, nie ma zastosowania do decyzji w sprawach o ustalenie uprawnień do emerytur i rent oraz ich wysokości.

W świetle powyższego można przyjąć, że podstawę prawną wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych zakończonych prawomocnymi decyzjami rentowymi, od których nie zostało wniesione odwołanie, stanowi wyłącznie przepis art. 114 ust. 1 i 1a ustawy emerytalnej.

3. Dopuszczalność i przesłanki wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy emerytalnej

W kwestii podmiotów inicjujących wznowienie postępowania na podstawie art. 114 ustawy emerytalnej przepisy prawa emerytalno-rentowego stanowią, że „wniosek o wznowienie postępowania zakończonego prawomocną decyzją” może wnieść „osoba zainteresowana”. Analiza przepisów ustawy emerytalnej oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń²⁶ wskazuje, że ustawodawca posługuje się terminem „osoba zainteresowana” (zainteresowany) konsekwentnie w znaczeniu osoby inicjującej postępowanie przed organem rentowym oraz jednocześnie osoby, której sfera praw jest przedmiotem ustalenia. Wynika z tego wniosek, że zainteresowany, którego sfery praw dotyczyło ustalenie nabycia prawa do świadczeń, jest także w konkretnej sprawie osobą tożsamą ze składającym wniosek o ponowne ustalenie. Inicjatywę w zakresie wszczęcia postępowania w celu ponownego ustalenia ma również organ rentowy, podejmujący tę czynność z urzędu, w ramach kontroli własnego postępowania.

Pod względem przedmiotowym ponowne ustalenie jest dopuszczalne pod warunkiem wydania decyzji przez organ rentowy, jej uprawnomocnienia się oraz występowania w jej treści rozstrzygnięcia w kwestii nabycia prawa do emerytury lub renty.

Jak już podkreślono, przymiot prawomocności mogą uzyskać ostateczne decyzje w sprawach o emerytury i renty, od których przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że pośrednio warunkiem dopuszczalności ponownego ustalenia jest „zaskarżalność” decyzji w sprawach emerytalno-rentowych do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Prawo do wniesienia odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych uzależnione jest od charakteru prawnego decyzji oraz podmiotu, który je wydał. „Zaskarżeniu” do tego sądu podlegają decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czyli decyzje wydawane przez jednostki organizacyjne ZUS

²⁶ Dz.U. nr 10, poz. 49 ze zm., zwane dalej rozporządzeniem.

i inne jednostki oraz organy określone w przepisie art. 477 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c. – Dz.U. z 1964 r. nr 43, poz. 296 ze zm.). Zgodnie z przepisem art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. sąd, rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego, orzeka co do istoty sprawy. Ponieważ zasadniczym celem postępowania odwoławczego jest merytoryczne rozstrzygnięcie o żądaniach stron, do sądu należą kwestie materialnoprawne związane z dochodzeniem świadczeń. Możliwość wniesienia odwołania od decyzji rentowych do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych warunkuje zatem merytoryczny charakter decyzji (art. 83 ust. 2 w związku z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej). Poza kognicją tego sądu znajdują się akty organów rentowych o charakterze formalnym²⁷. Ponadto zaskarżeniu podlegają wyłącznie deklaratoryjne decyzje rentowe, ustalające prawo do emerytur i rent.

Wznowienie postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej może ponadto dotyczyć postępowania zakończonego prawomocną decyzją odmowną lub ustalającą, decyzją o podjęciu wypłaty świadczenia lub jej wstrzymaniu oraz decyzją wstrzymującą wypłatę świadczeń przyznanych w drodze wyjątku na podstawie decyzji Prezesa ZUS²⁸.

Przepis art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej wymienia kilka elementów składających się na treść przesłanek ponownego ustalenia prawa do emerytur i rent lub ich wysokości. Należą do nich: 1) przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności, 2) zarówno ujawnione okoliczności, jak i przedłożone nowe dowody powinny mieć wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, 3) okoliczności te powinny istnieć przed wydaniem decyzji oraz 4) okoliczności te nie powinny być znane organowi rentowemu w momencie wydawania decyzji.

Na podstawie powołanego przepisu można wyróżnić przesłankę „przedłożenia nowych dowodów” oraz „ujawnienia okoliczności”. Ponadto w przepisie art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej występuje dodatkowa przesłanka ponownego ustalenia, odnosząca się do decyzji rentowych, które uprawomocniły się na skutek upływu terminu do wniesienia od nich odwołania. Zachodzi ona wtedy, gdy „okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości”.

W doktrynie i w orzecznictwie przepis art. 114 ustawy emerytalnej postrzegany jest jako podstawa prawna eliminowania wadliwych prawomocnych decyzji rentowych²⁹, czyli takich, które zawierają ustalenia sprzeczne z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanych. Tak rozumiana wadliwość nie zawsze stanowi rezultat naruszeń prawa procesowego lub popełnionych błędów na etapie stosowania prawa przez organy rentowe.

²⁷ Tak A. Kisielewicz, *Świadczenia z ubezpieczenia społecznego przyznawane w drodze wyjątku*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” 2001, nr 8, s. 12.

²⁸ R. Babińska, *Wzruszalność...*, *op. cit.*, s. 112-117.

²⁹ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 1995 r., II UZP 28/94, OSNAPiUS 1995, nr 19, poz. 242; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 1987 r., III URN 275/87; K. Kolasiński, *Rozpoznawanie...*, *op. cit.*, s. 21.

Interpretując przesłanki wznowienia postępowania w trybie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, warto wziąć pod uwagę ustaloną funkcję tego przepisu. Zastosowanie wykładni celowościowej uzasadnia fakt, że wykładnia literalna przesłanek ponownego ustalenia nie przynosi jednoznacznych wyników.

W odniesieniu do przesłanki ponownego ustalenia, polegającej na przedłożeniu nowych dowodów, w doktrynie pojawił się pogląd wskazujący na jej podobieństwo do jednej z podstaw wznowienia postępowania administracyjnego, która zachodzi, gdy „wyjdą na jaw istotne dla sprawy (...) nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję” (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.)³⁰.

W świetle art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. ujawnienie nowych dowodów świadczy o tym, że postępowanie, w którym wydano decyzję, było obarczone poważną wadą proceduralną³¹. Postępowanie administracyjne w myśl przepisów art. 7 i art. 77 k.p.a. oparte jest na zasadzie oficjalności³². W świetle powołanych przepisów „organ prowadzący postępowanie powinien, przy bierności strony, w toku postępowania dowodowego, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, z własnej inicjatywy poszukać dowodów w sprawie (...)”³³. W razie braku wiedzy o dowodach koniecznych dla ustalenia stanu faktycznego sprawy, organ powinien sięgnąć po środki dowodowe w postaci przesłuchania stron (art. 86 k.p.a.)³⁴. Stąd ujawnienie, po wydaniu decyzji, dowodów istniejących przed podjęciem rozstrzygnięcia świadczy o naruszeniu tej normy. Dlatego nie stanowi podstawy wznowienia postępowania administracyjnego fakt, że „(...) strona znalazła zupełnie nowe dowody potwierdzające dawniejsze fakty, ale to, iż ujawniły się dowody dotyczące tych faktów, już wtedy istniejące”³⁵. Celem wznowienia postępowania w trybie przepisu art. 145 § 1 k.p.a. jest stworzenie gwarancji przestrzegania norm prawa procesowego i materialnego, co stanowi wymóg praworządnego działania administracji publicznej oraz jest warunkiem prawidłowości podjętych decyzji.

Wstępna analiza porównawcza przesłanki ponownego ustalenia, w trybie przepisu art. 114 ustawy emerytalnej, w postaci „przedłożenia nowych dowodów” oraz podstawy wznowienia postępowania administracyjnego, wyrażającej się w zwrocie „ujawnienie nowych dowodów, istniejących przed wydaniem decyzji, nieznanych organowi”, pozwala dostrzec

³⁰ K. Ślebzak, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 lipca 2003 r.*, III UZP 7/03, OSP 7-8, s. 366; L. Żukowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 7; J. Jagielski, *Renty...*, op. cit., s. 15.

³¹ J. Świątkiewicz, *Wznowienie postępowania a uchylenie decyzji z urzędu jako nieważnej w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 4, s. 652.

³² M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 454.

³³ M. Pułło, *Nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 8, s. 53.

³⁴ Jw., s. 54.

³⁵ J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 322.

między nimi istotne różnice. Zwrot „ujawnione”, który towarzyszy pojęciu nowe dowody w przepisie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. oznacza, że ustawodawca miał na myśli nie tylko dowody nieznanne organowi w chwili wydawania decyzji, ale także dowody, które w tym momencie istniały. Natomiast przepis art. 114 ustawy emerytalnej nie posługuje się zwrotem „ujawnione” w odniesieniu do przedłożonych dowodów³⁶. Nie ulega wątpliwości, że zwrot „zostaną przedłożone nowe dowody” odnosi się do przypadków ujawnienia środków dowodowych nieznanach organowi rentowemu, choć istniejących przed wydaniem decyzji. Pojawia się jednak pytanie, czy, odmiennie niż w ogólnym postępowaniu administracyjnym, analizowana przesłanka ponownego ustalenia obejmuje także dowody powstałe po wydaniu decyzji? Jej literalna wykładnia zdaje się na to wskazywać.

W postępowaniu wyjaśniającym w sprawach o emerytury i renty nie stosuje się wszystkich przepisów k.p.a., regulujących postępowanie dowodowe. Prawo emerytalno-rentowe zawiera w tych kwestiach własne regulacje. Zasadniczym obowiązkiem organu rentowego jest informowanie zainteresowanych o warunkach i dowodach wymaganych do uzyskania świadczeń oraz udzielanie pomocy zainteresowanym przy ubieganiu się o te świadczenia (§ 3 rozporządzenia). Przepisy ustawy emerytalnej stanowią, że zainteresowany powinien dołączyć do wniosku dowody uzasadniające prawo do świadczeń i ich wysokości (art. 116 ust. 5 ustawy emerytalnej). Organ rentowy wydaje decyzje na podstawie „przedstawionych środków dowodowych”. Jeśli zainteresowany nie przedstawi niezbędnych dowodów w ostatnim wyznaczonym przez organ rentowy terminie, decyzja zostaje oparta na zgłoszonych dowodach i wyjaśnionych okolicznościach (art. 118 ust. 3 ustawy emerytalnej). Zgodnie z przepisem art. 120 ustawy emerytalnej na zainteresowanym spoczywa obowiązek przedstawienia dowodów niezbędnych do ustalenia wysokości świadczeń. W postępowaniu przed organem rentowym nie ma też zastosowania przepis art. 86 k.p.a., nakładający w niektórych sytuacjach na organ powinność przeprowadzenia dowodu z przesłuchania stron³⁷. Dowód ten nie stanowi bowiem dopuszczalnego środka dowodowego w sprawach o emerytury i renty. Organ rentowy nie powołuje też z urzędu świadków. Dowód z zeznań świadków – w przypadkach, w których jest dopuszczalny – przedstawia zainteresowany (§ 22 rozporządzenia).

Powołane przepisy, nakładając na zainteresowanych ciężar udowodnienia nabycia prawa do emerytur i rent, wyłączają stosowanie tych przepisów k.p.a., które w postępowaniu administracyjnym statuują zasadę oficjalności (art. 7 i art. 77 k.p.a.). Dlatego przedłożenie (ujawnienie) dowodów istniejących przed wydaniem decyzji nie zawsze świadczy o naruszeniu prawa procesowego przez organ rentowy.

Wznowienie postępowania na podstawie art. 114 ustawy emerytalnej nie ma wyłącznie na celu stworzenia gwarancji przestrzegania procedury

³⁶ Inaczej K. Ślęzak, *Glosa...*, op. cit., s. 366.

³⁷ Por. M. Pułło, *Nowe...*, op. cit., s. 54.

przez organ rentowy i dzięki temu podjęcia prawidłowego rozstrzygnięcia³⁸. Funkcją ponownego ustalenia jest stworzenie gwarancji wydania decyzji rentowych zgodnych z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanych. Dlatego każdy dopuszczalny środek dowodowy, stanowiący potwierdzenie okoliczności faktycznych istniejących przed wydaniem decyzji, mających wpływ na powstanie prawa, służy celowi omawianej instytucji.

Uzyskany wynik wykładni funkcjonalnej zdaje się wzmacniać ustalenia wynikające z interpretacji opartej na literalnym brzmieniu przesłanki przedłożenia nowych dowodów. Można więc przyjąć, że zwrot „przedłożenie nowych dowodów” obejmuje zarówno przypadki ujawnienia dowodów istniejących przed wydaniem decyzji, jak i sytuacje zgłoszenia dowodów uzyskanych po wydaniu decyzji, pod warunkiem, że wynikają z nich fakty powstałe przed tym momentem. Zainteresowany może np. uzyskać brakujące dowody dopiero po wydaniu decyzji, a w razie jej uprawomocnienia się wystąpić z wnioskiem o ponowne ustalenie wysokości świadczeń³⁹.

Dowody ujawnione lub uzyskane po uprawomocnieniu się odmownych decyzji rentowych mogą uzupełnić braki w zebranych i ocenionym materiale dowodowym oraz umożliwić ustalenie nabycia prawa do emerytury lub renty. Zmiana prawomocnych decyzji rentowych, odmownych lub ustalających, może polegać także na stwierdzeniu, że z przedłożonych nowych dowodów wynika brak podstaw dla pozytywnego ustalenia w sprawie świadczeń albo, iż dowody te wskazują właśnie na nabycie prawa do tych świadczeń. W obu przypadkach organ rentowy może dokonać odmiennej oceny dowodów, na których oparto prawomocne rozstrzygnięcie.

Obok przedłożenia nowych dowodów przesłanką ponownego ustalenia prawa do emerytur i rent lub ich wysokości jest ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji. Stosowanie tej przesłanki wymaga ustalenia znaczenia zwrotu „okoliczności” na gruncie przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Warto zatem rozważyć, w jakim znaczeniu pojęcie okoliczności występuje w przepisach prawa emerytalno-rentowego.

Kontekst niektórych przepisów ustawy emerytalnej (np. art. 118 ust. 1, art. 134 ust. 1 pkt 1) oraz rozporządzenia z 7 lutego 1983 r. (np. § 4 ust. 3 i § 19) wskazuje, że występujący w nich zwrot okoliczności oznacza warunki nabycia prawa do emerytur i rent lub warunki ich realizacji (okoliczności faktyczne). Z kolei przepisy art. 100 i art. 101 ustawy emerytalnej posługują się wprost pojęciem warunków powstania prawa do świadczeń. Ponadto w innych przepisach regulujących postępowanie przed organem rentowym zwrot okoliczności występuje w znaczeniu faktów towarzyszących rozpoznawaniu spraw o świadczenia. Zgodnie z przepisem art. 80 pkt 4 ustawy systemowej w celu ustalenia prawa do świadczeń oraz ich wysokości ubezpieczeni

³⁸ Por. na temat decyzji wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym i roli procedury J. Świątkiewicz, *Wznowienie...*, op. cit., s. 652.

³⁹ Tak M. Brojewski, *Zmiany w zakresie prawa i wysokości emerytury (renty), zaszłe po jej ustaleniu*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1971, nr 1, s. 47.

zobowiązani są do osobistego stawiennictwa, jeżeli okoliczności sprawy tego wymagają. Na pojęcie okoliczności, występujące w powołanym przepisie, składają się więc wszelkie zachowania uczestników postępowania w sprawie ustalenia np. prawa do emerytury lub renty (okoliczności sprawy). Zwrot ten oznacza np. fakt (okoliczność) nieustalenia warunków nabycia uprawnień lub niezebrania dowodów, niezbędnych dla wydania decyzji rentowych.

Analiza przepisów prawa ubezpieczeń społecznych prowadzi do wniosku, że użyty w nich zwrot okoliczności występuje w dwóch znaczeniach, w znaczeniu okoliczności faktyczne oraz okoliczności sprawy. Dotychczasowe ustalenia nie pozwalają więc na doprecyzowanie znaczenia analizowanego pojęcia w sposób jasny i wystarczający dla potrzeb stosowania przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Nie jest bowiem nadal jasne, czy przesłanką wznowienia postępowania jest wyłącznie ujawnienie warunków nabycia prawa do świadczeń lub ich wysokości, tj. okoliczności w wąskim znaczeniu (okoliczności faktycznych), czy także wskazanie uchybień organu rentowego towarzyszących wydaniu rozstrzygnięcia, czyli okoliczności rozumianych szeroko (okoliczności sprawy). Skłania to do zwrócenia uwagi, jakie znaczenie nadaje wyrażeniu okoliczności doktryna i orzecznictwo.

W doktrynie dostrzega się podobieństwo przesłanki z przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, jaką jest ujawnienie okoliczności, do jednej z podstaw wznowienia postępowania administracyjnego, którą stanowi wyjście na jaw nowych, istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.)⁴⁰. W nauce prawa administracyjnego termin okoliczności, występujący w przepisie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jest utożsamiany z faktami, których ustalenie warunkuje wydanie decyzji administracyjnej⁴¹.

Za odmienną interpretacją omawianej przesłanki przemawiają poniżej wskazane względy.

Po pierwsze, należy do nich zwrócenie uwagi na autonomię postępowania w sprawach emerytalno-rentowych wobec ogólnego postępowania administracyjnego⁴². W piśmiennictwie i w orzecznictwie stwierdza się trafnie, że instytucja ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości nie ma charakteru wznowienia postępowania uregulowanego w przepisie art. 145 k.p.a.⁴³. Przewidziany w ustawie emerytalnej tryb ponownego ustalenia odnosi się zarówno do ustaleń organu rentowego, jak i do ustaleń dokonanych wyrokami sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jako organu odwoławczego (art. 114 ust. 2 w związku z art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej).

⁴⁰ K. Ślebzak, *Glosa...*, op. cit., s. 366.

⁴¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 635; J. Świątkiewicz, *Nowe okoliczności w sprawie jako przyczyna wznowienia postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 4, s. 644-646.

⁴² J. Jagielski, *Renty...*, op. cit., s. 15; S. Płażek, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, w: *Problemy prawa ubezpieczenia społecznego*, (red.) B. Wagner, Kraków 1996, s. 50; L. Żukowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 7.

⁴³ Tak J. Kuźniar, *Ponowne ustalenie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 6, s. 27 oraz powołane tam orzecznictwo.

Po drugie, przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. posługuje się pojęciem okoliczności faktycznej, natomiast w przepisie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej występuje pojęcie okoliczności. Nie ulega wątpliwości, że „dowody służą ustaleniu istnienia okoliczności faktycznych (ustaleniu prawdziwości lub fałszywości twierdzeń o faktach)”⁴⁴. Jednakże użyty w przepisie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej zwrot okoliczności może oznaczać zarówno okoliczności faktyczne, jak i okoliczności sprawy, w przyjętym powyżej znaczeniu. Warto podkreślić, że wyraz okoliczności oznacza wyłącznie fakty podlegające udowodnieniu, jeśli wskazuje na to wyraźnie kontekst przepisu, w którym on występuje (np. w art. 118 ustawy emerytalnej). Kontekst przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej nie stwarza podstaw do ograniczenia znaczenia występującego w nim zwrotu okoliczności wyłącznie do okoliczności faktycznych.

Po trzecie, także wzgląd na funkcję ponownego ustalenia prawa do świadczeń w trybie przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej prowadzi do wniosku, że brakuje uzasadnienia dla przypisywania pojęciu okoliczności wyłącznie wąskiego znaczenia. Ograniczenie przesłanek ponownego ustalenia do ujawnionych okoliczności faktycznych, wskazujących na błędne ustalenie stanu faktycznego, wyłączyłoby wznowienie postępowania z powodu uchybienia innym przepisom prawa procesowego, np. naruszenia przez organ rentowy obowiązku poinformowania zainteresowanych o warunkach i dowodach wymaganych do uzyskania świadczeń (§ 3 rozporządzenia).

Po czwarte, znamienne jest, że także Sąd Najwyższy nadaje pojęciu okoliczności szeroki zakres znaczeniowy, obejmując nim ogół wymagań formalnych i materialnoprawnych związanych z ustaleniem decyzją rentową prawa do świadczeń emerytalno-rentowych⁴⁵. Sąd ten w wyroku z dnia 18 stycznia 2004 r.⁴⁶ przyjął, że ujawnioną okolicznością, w rozumieniu przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, jest pominięcie przez organ rentowy zbadania faktów warunkujących wydanie decyzji rentowej. W ocenie Sądu Najwyższego pominięcie to polegało na wydaniu decyzji przyznającej świadczenie, pomimo niedysponowania przez organ rentowy dowodem stwierdzającym spełnienie wymaganego warunku powstania prawa. Została wówczas ujawniona okoliczność w postaci uchybienia przez organ rentowy normom prawa procesowego.

Przepis art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej wymaga w sposób wyraźny, by ujawnione po uprawomocnieniu się decyzji okoliczności istniały przed ich wydaniem. Okoliczności stanowiące przesłankę wznowienia postępowania nie powinny być także znane organowi rentowemu w chwili rozstrzygania sprawy. Wskazuje na to użyty w przepisie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej zwrot „ujawniono”. Jak zauważono w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r.⁴⁷, „ujawnić bowiem można tylko to, co do tej pory nie było znane.

⁴⁴ M. Pułło, *Nowe...*, op. cit., s. 56.

⁴⁵ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2005 r., III UK 242/04, OSNP 2006, nr 3-4, poz. 54.

⁴⁶ II UK 228/03, OSNP 2004, nr 19, poz. 341.

⁴⁷ III UZP 5/03, OSNP 2003, nr 18, poz. 442.

A skoro tak, to jest oczywiste, iż odmienna ocena treści dowodów dołączonych do wniosku rentowego (np. zaświadczenia o stanie zdrowia dziecka) nie jest ujawnieniem okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji (te bowiem były znane organowi i stanowiły podstawę do wydania decyzji), a tym samym nie daje jakichkolwiek podstaw do ponownego ustalenia prawa do świadczenia”. Jeśli dana okoliczność faktyczna (np. wiek, stan zdrowia) była ustalana przez organ rentowy, to podniesienie zarzutu, że okoliczność ta przedstawia się inaczej, nie spełnia znamion przesłanki ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji. Fakt, że zainteresowany nie spełnił wymaganego warunku nabycia prawa do świadczeń, wbrew odmiennym ustaleniom organu rentowego, może zostać stwierdzony jedynie na podstawie nowego dowodu, przedłożonego po uprawomocnieniu się decyzji. Nie jest ujawnieniem okoliczności w rozumieniu przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej rezultat ponownej oceny dowodu, na podstawie którego dokonano odmiennych ustaleń.

Przesłanką ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości jest ujawnienie okoliczności sprawy, że wymagany warunek nabycia prawa do emerytur i rent nie został w ogóle przez organ rentowy objęty postępowaniem dowodowym⁴⁸. Znamiona tej przesłanki spełnia także ujawnienie okoliczności faktycznej w postaci nieustalonego przez organ rentowy warunku nabycia prawa, wynikającego jednak ze znanych (będących w jego dyspozycji) lub nieznanymi mu dowodów⁴⁹. W tym ostatnim przypadku ujawnieniu okoliczności faktycznych powinno towarzyszyć przedłożenie nowych dowodów. W istocie zachodzi wtedy przesłanka w postaci przedłożenia nowych dowodów – ujawnionych lub uzyskanych po wydaniu decyzji – z których wynikają nieustalone przez organ rentowy wymagane warunki nabycia prawa do świadczeń lub świadczeń o określonej wysokości. Ponadto przedłożenie – po uprawomocnieniu się decyzji rentowych – nowych dowodów może stanowić podstawę odmiennej oceny dowodów, w oparciu o które wydano odmowne lub ustalające decyzje rentowe⁵⁰. Nie dochodzi wtedy do ujawnienia nowych okoliczności faktycznych, bo te były znane organowi i podlegały ustaleniu. Dlatego nie zasługuje na akceptację pogląd, wedle którego przedłożenie nowych dowodów – ujawnionych lub uzyskanych po wydaniu decyzji rentowych – tożsame jest z ujawnieniem okoliczności w postaci warunków nabycia prawa do świadczeń lub ich wysokości⁵¹. Spójnik lub łączący zwrot „przedłożono nowe dowody” ze sformulowaniem „ujawniono okoliczności” jest funktorem alternatywy rozłącznej. Oznacza to, że oba wyróżnione w przepisie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej człony nie „konsumują się nawzajem”⁵², lecz stanowią samoistne przesłanki wznowienia postępowania.

⁴⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2004 r., II UK 228/04, OSNP 2004, nr 19, poz. 341.

⁴⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2001 r., II UKN 182/00, OSNP 2002, nr 17, poz. 419.

⁵⁰ J. Kuźniar, *Ponowne...*, op. cit., s. 26-27.

⁵¹ M. Brojewski, *Zmiany...*, op. cit., s. 46-47.

⁵² Por. na temat podstaw wznowienia postępowania administracyjnego z przepisu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. B. Adamiak, *Wznowienie postępowania administracyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis. No 1093, „Przegląd Prawa i Administracji” XXVI, Wrocław 1990, s. 45.

Przepis art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej ustanawia dodatkową przesłankę wznowienia postępowania. Wedle powołanej regulacji „przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości”. Zatem do hipotezy określonej w ustępie 1a, jaką jest stwierdzenie, że dowody stanowiące podstawę ustalenia prawa do świadczeń lub świadczeń o określonej wysokości, w świetle ich nowej oceny, nie mogły stanowić podstawy takiego rozstrzygnięcia, powinna znaleźć zastosowanie dyspozycja zawarta w ustępie 1 art. 114 ustawy. Przepis ten rozszerza więc przesłanki ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości. Organ rentowy może wszcząć postępowanie w celu ponownego ustalenia prawa do świadczeń z urzędu w każdym przypadku, gdy dokona odmiennej oceny dołączonych do wniosku rentowego dowodów i w świetle tej oceny ustali, że dowody te nie dawały podstaw do wydania decyzji ustalającej prawo do świadczeń lub ich wysokość.

4. Tryb wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej

Dopełnieniem gwarancji legalności postępowania zmierzającego do ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości jest prawnie unormowany ciąg czynności organu rentowego. Zgodnie z zasadą legalności organ rentowy nie może dysponować swobodą w uznaniu wystąpienia przesłanek wznowienia postępowania zakończonych prawomocną decyzją rentową⁵³. Rola tych przepisów jest istotna również z tego powodu, że omawiane wznowienie może nastąpić w wyniku działania organu rentowego z urzędu⁵⁴.

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się, w ramach wznowionego postępowania sądowoadministracyjnego, „fazę dopuszczalności” w postaci ustalenia istnienia podstaw oraz przedmiotowych i podmiotowych warunków wznowienia postępowania, a także „fazę rozpoznania”, czyli przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w celu rozstrzygnięcia istoty sprawy⁵⁵. Z kolei we wznowionym postępowaniu administracyjnym, w ramach fazy dopuszczalności można wyróżnić dwa, różniące się pod względem formalnym i materialnym, postępowania. Oddziela je postanowienie o wznowieniu postępowania, które „jest aktem procesowym, nierozstrzygującym sprawy wznowienia postępowania, a jedynie otwierającym postępowanie w sprawie”⁵⁶. Warunkiem wydania postanowienia o wznowieniu postępo-

⁵³ Por. W. Siedlecki, *System środków zaskarżenia według nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 5-6, s. 702-703.

⁵⁴ Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed organem rentowym jest uważane za gwarancję prawidłowości rozpoznania spraw przez K. Kolasieńskiego, *Droga rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1986, nr 8, s. 45.

⁵⁵ K. Sobieralski, *Wznowienie...*, *op. cit.*, s. 269.

⁵⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 647.

wania, o którym mowa w przepisie art. 149 § 1 k.p.a., jest ustalenie przedmiotowych i przedmiotowych przesłanek wznowienia postępowania, w tym stwierdzenie, że wystąpiła jedna z podstaw wznowienia postępowania, określonych w przepisie art. 145 § 1 k.p.a.⁵⁷. Postanowienie o wznowieniu otwiera postępowanie w sprawie wznowienia, którego przedmiotem jest, zgodnie z przepisem art. 149 § 2 k.p.a., ustalenie przyczyn wznowienia⁵⁸ (drugie postępowanie fazy dopuszczalności) oraz ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie istoty sprawy, składające się na fazę rozpoznania.

Wydaje się, że wobec braku odrębnych regulacji w prawie emerytalno-rentowym, w podobny sposób powinno toczyć się postępowanie wszczęte na podstawie przepisu art. 114 ustawy emerytalnej. Na zastosowanie w tym postępowaniu przepisu art. 149 k.p.a. oraz wyróżnienie odpowiednio „wstępnego” postępowania w celu ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości oraz „właściwego” postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości⁵⁹ zezwala dyspozycja zawarta w przepisach art. 180 k.p.a. oraz art. 124 ustawy emerytalnej.

Na etapie wstępnego postępowania w celu ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości, organ rentowy, działając z urzędu lub na wniosek, powinien ustalić, czy decyzja rentowa, stanowiąca potencjalny przedmiot weryfikacji, jest prawomocnym i merytorycznym rozstrzygnięciem o prawie do emerytury lub renty. W razie wniesienia wniosku organ rentowy powinien również ustalić, czy wniosek pochodzi od osoby będącej zainteresowanym. Przedmiotem postępowania wstępnego nie mogą być rozważania i czynności merytoryczne. Na etapie czynności poprzedzających wznowienie postępowania organ rentowy powinien ustalić, czy zachodzą okoliczności mieszczące się w granicach przesłanek określonych w przepisie art. 114 ustawy emerytalnej. Obowiązek ten obciąża organ rentowy zarówno wtedy, gdy z wnioskiem wystąpił zainteresowany i wskazał w nim określone okoliczności lub dowody, jak i wówczas, gdy organ z urzędu zmierza do ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości. Ocena wystąpienia przesłanek ponownego ustalenia powinna ograniczać się do sprawdzenia, czy w sprawie przedłożono dowody służące wykazaniu istotnych faktów w postępowaniu przed organem rentowym albo ujawniono okoliczności mające cechy okoliczności faktycznych lub okoliczności sprawy, potencjalnie istotnych dla ustalenia konkretnego prawa do świadczeń lub ich wysokości. W doktrynie prawa administracyjnego przyjęto, że organ ma prawo, a nie obowiązek, przeprowadzenia z urzędu kontroli własnego postępowania, zakończonego wyda-

⁵⁷ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 1997 r., SA/Rz 606/96, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 11, poz. 62 oraz z dnia 24 lutego 1999 r., I SA/Gd 1478/97, LEX nr 36816.

⁵⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2001 r., I SA 2390/99, LEX nr 54724.

⁵⁹ Por. na temat etapów postępowania wznowionego w trybie art. 145 k.p.a. E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 66.

niem ostatecznej decyzji administracyjnej oraz jego wznowienia⁶⁰. Pogląd taki należy również wyrazić w odniesieniu do wznowienia postępowania z urzędu przez organ rentowy. Wypada jednak zaznaczyć, że stwierdzenie to wyraża regułę, od której występują, na gruncie instytucji ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości, wyjątki. Możliwe jest bowiem, że zainteresowany wniesie „nowy wniosek” w sprawie, w której wydano już prawomocne rozstrzygnięcie. W takich sytuacjach przepisy, mające zastosowanie do postępowania w sprawach o emerytury i renty, nie ustanawiają podstawy prawnej pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Organ rentowy powinien wówczas potraktować nowy wniosek w kategoriach żądania wznowienia postępowania. Podjęta w tych okolicznościach przez organ rentowy kontrola z urzędu własnego postępowania i wydanej w nim prawomocnej decyzji rentowej, w celu ustalenia ewentualnych przesłanek jej weryfikacji, jest obowiązkiem, a nie tylko prawem tego organu. Ponadto należy przyjąć, że organ rentowy, podejmując czynności wstępne na podstawie wniosku zainteresowanego o ponowne ustalenie, może, niezależnie od faktów objętych treścią wniosku, przeprowadzić z urzędu kontrolę swojego postępowania w celu wykrycia dodatkowych przesłanek jego wznowienia. Wniesienie wniosku nie rodzi dla zainteresowanego gwarancji właściwych dla zakazu *reformationis in peius*⁶¹. Organ rentowy, zmierzając do ustalenia ukształtowanej *ex lege* sytuacji prawnej zainteresowanego, powinien uwzględnić wszelkie ujawnione w toku nowego postępowania okoliczności lub przedłożone dowody.

Ponieważ wniesienie wniosku nie wszczyna postępowania w celu ponownego ustalenia, ale jedynie zobowiązuje organ do podjęcia czynności postępowania „wstępnego”, otwierającego drogę do właściwych merytorycznych ustaleń, wnoszący wniosek powinien zostać powiadomiony o wznowieniu postępowania⁶². Tym bardziej organ rentowy powinien dopełnić tej powinności, gdy wznawia postępowanie z urzędu. W wyroku z dnia 25 maja 2004 r.⁶³ Sąd Najwyższy stwierdził, że „kwestia trybu wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie została odrębnie uregulowana w tej ustawie i dlatego w tym zakresie ma zastosowanie art. 149 k.p.a.”. Oznacza to, że organ rentowy w ramach postępowania wstępnego powinien, stosownie do dokonanych ustaleń, wydać albo postanowienie o wznowieniu postępowania, albo decyzję o odmowie jego wznowienia. Wydanie i doręczenie na piśmie postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie ponownego ustalenia ma istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości obrony swoich praw przez zainteresowanego. W po-

⁶⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks..., op. cit., s. 648; W.F. Dąbrowski, *Procedura wznowienia postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 3, s. 60.

⁶¹ L. Żukowski, *Postępowanie...*, op. cit., s. 7.

⁶² Por. na temat wznowienia postępowania administracyjnego w trybie k.p.a.: K. Sobieński, *Wznowienie...*, op. cit., s. 271.

⁶³ III UK 31/04, OSNP 2005, nr 1, poz. 13.

stępowaniu tym zainteresowany może zgłaszać nowe środki dowodowe oraz podnosić ujawnione okoliczności, nieznanne przed wydaniem decyzji. Znaczenie udziału zainteresowanego w postępowaniu w sprawach emerytalno-rentowych akcentuje też Sąd Najwyższy, który w powołanym wyroku wyraził stanowisko, że fakt niedoręczenia zainteresowanemu postanowienia o wszczęciu postępowania na podstawie art. 114 ustawy emerytalnej może mieć wpływ na treść nowej decyzji merytorycznej. Dlatego, jak się wydaje, zarzut naruszenia przez organ rentowy przepisu art. 149 k.p.a., podniesiony przez zainteresowanego we wniesionym od nowej decyzji merytorycznej odwołaniu do sądu, powinien prowadzić do sanowania tego uchybienia w postępowaniu odwoławczym, poprzez zapewnienie zainteresowanemu udziału w tym postępowaniu⁶⁴. Natomiast w razie nieuwzględnienia tego zarzutu przez sąd brak udziału zainteresowanego w postępowaniu w sprawie ponownego ustalenia może stanowić przesłankę wznowienia postępowania w trybie przepisu art. 114 ustawy emerytalnej.

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się dwa etapy postępowania po wydaniu postanowienia o wznowieniu⁶⁵. Przedmiotem pierwszego z nich jest merytoryczna ocena podstaw wznowienia postępowania. Pozytywny wynik ustaleń przeprowadzanych na tym etapie warunkuje merytoryczne rozpoznanie sprawy⁶⁶. Autorzy Ci podkreślają jednocześnie, że choć wynik pierwszego z nich warunkuje byt drugiego, etapy te nie stanowią odrębnych postępowań. Wynika to z faktu, że „w toku rozpatrywania sprawy w wznowionym postępowaniu istnieje jednakże nadal pierwotna decyzja, bo o jej bycie prawnym i przyszłym kształcie rozstrzygnie się zgodnie z art. 151 k.p.a. – dopiero po rozpoznaniu sprawy w wznowionym postępowaniu”⁶⁷. W świetle przepisu art. 151 k.p.a. decyzja uchylająca dotychczasową decyzję może zostać wydana po przeprowadzeniu postępowania określonego w przepisie art. 149 § 2 k.p.a., a zatem „musi zawierać również nowe rozstrzygnięcie co do istoty sprawy”⁶⁸. Dlatego nie można zgodzić się z poglądem, wedle którego zaistnienie przesłanki negatywnej uchylenia decyzji z tego powodu, że nowa decyzja odpowiadałaby w swej istocie decyzji dotychczasowej, ogranicza możliwość organu rozstrzygnięcia we wznowionym postępowaniu sprawy co do istoty⁶⁹. Dla rozpoznania we wznowionym postępowaniu sprawy co do istoty nie jest konieczne uchylenie dotychczasowej decyzji. Dowodzi tego fakt, że stwierdzenie wspomnianej negatywnej przesłanki uchylenia dotychczasowej decyzji, określonej w przepisie

⁶⁴ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2007 r., II UZP 3/07.

⁶⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 1990 r.*, IV SA 543/90, OSP 1992, nr 5, poz. 120, s. 250.

⁶⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 1999 r., IV SA 2172/97, LEX nr 47255.

⁶⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa...*, *op. cit.*, s. 250.

⁶⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2002 r., IV SA 2759/00, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 20, s. 917.

⁶⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 1999 r., I SA 1956/98, LEX nr 48560.

art. 146 § 2 k.p.a., wymaga nie tylko ustalenia przyczyn wznowienia, ale także ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy⁷⁰.

5. Wznowienie postępowania odwoławczego

Zgodnie z przepisem art. 114 ust. 2 ustawy emerytalnej, jeżeli prawo do świadczeń lub ich wysokość ustalono orzeczeniem organu odwoławczego, organ rentowy na podstawie dowodów lub okoliczności określonych w ust. 1 art. 114 tej ustawy: 1) wydaje we własnym zakresie decyzję przyznającą prawo do świadczeń lub podwyższającą ich wysokość, 2) występuje do organu odwoławczego z wnioskiem o wznowienie postępowania przed tym organem, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo do świadczeń nie istnieje lub że świadczenia przysługują w niższej wysokości; z wnioskiem tym organ rentowy może wystąpić w każdym czasie, 3) wstrzymuje wypłatę świadczeń w całości lub części, jeżeli emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli.

Zacytowany przepis zawiera podstawę prawną wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych w sytuacji, gdy sprawę taką rozstrzygnął sąd, rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego albo odwołanie złożone z powodu niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy od wniesienia wniosku. Przyznaje on organowi rentowemu pełną kompetencję w zakresie wszczęcia postępowania oraz ponownego rozpoznania sprawy w dwóch, określonych w art. 114 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy emerytalnej, sytuacjach⁷¹.

Pierwsza z nich zachodzi wtedy, gdy z nowych dowodów, uzyskanych przed uprawomocnieniem się wyroku lub ujawnionych okoliczności, istniejących przed wydaniem decyzji, wynika prawo do świadczeń albo do ich podwyższenia.

Druga ma miejsce w razie stwierdzenia, że świadczenia były pobierane na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli.

Wspomniana kompetencja organu rentowego została ograniczona w przypadku określonym w art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej. Zgodnie z powołanym przepisem organ rentowy występuje do sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo do świadczeń nie istnieje lub świadczenia przysługują w niższej wysokości.

Przepis art. 114 ust. 2 pkt 3 ustawy emerytalnej stanowi, że organ rentowy wstrzymuje wypłatę świadczeń, jeśli emeryt lub rencista korzystał ze

⁷⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 1994 r., III ARN 26/94, OSNP 1995, nr 1, poz. 127; B. Adamiak, *Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4, poz. 23, t. III.

⁷¹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 1993 r., II URN 64/1992, OSNC 1994, nr 2, poz. 46.

świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli. Wydaje się, że zwrot „zła wola” na gruncie powołanego przepisu, jako termin bliski pojęciu „złej wiary” wykształconemu w cywilistyce⁷², odnosi się do osoby, która wiedziała o skutkach swych działań i świadomie zmierzała do ich wywołania lub mogła powziąć o nich wiadomość przy zachowaniu należytej staranności. Organ rentowy ma pełną kompetencję do ponownego ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości zarówno w przypadku stwierdzenia świadomego zachowania zainteresowanego, mającego na celu wprowadzenie w błąd organu (np. złożenia fałszywego oświadczenia), jak i w przypadku stwierdzenia zaniedbania ze strony zainteresowanego, który mógł zauważyć nieprawdziwą treść przedłożonego dokumentu (np. zaświadczenia o zarobkach). Wydanie decyzji wstrzymującej wypłatę świadczeń poprzedzać musi ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy. Nie wystarczy ustalenie organu rentowego, że np. z przedłożonego nowego dowodu wynikają istotne dla sprawy fakty. Konieczne jest wznowienie postępowania z uwzględnieniem nowego dowodu oraz dokonanie raz jeszcze oceny zebranego materiału dowodowego. Dopiero w wyniku wznowionego postępowania może się okazać, że świadczeniobiorca korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań.

Zatem we wskazanych w przepisach art. 114 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy emerytalnej przypadkach ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości przez sąd jako organ odwoławczy, ponowne ustalenie następuje przed organem rentowym. Sąd ma kompetencję do wznowienia postępowania, w którym, ustalając prawo do emerytury lub renty, oddalił odwołanie od decyzji rentowej, tylko w sytuacji wystąpienia łącznie okoliczności niekorzystnych dla zainteresowanego i niezależnych od jego postawy (zachowania się). Z powyższego można konkludować, że nie fakt rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, lecz inne okoliczności uzasadniają pozbawienie organu rentowego kompetencji do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy w sytuacji określonej w przepisie art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej.

W doktrynie wyrażono pogląd, że wznowienie postępowania sądowego na wnioski organu rentowego, oparty na przepisie art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej, następuje na podstawie przepisów k.p.c. i w trybie w nim przewidzianym⁷³. Wedle tego stanowiska wnioski taki należałoby traktować w kategoriach skargi o wznowienie postępowania sądowego, wniesionej przez organ rentowy będący stroną postępowania odwoławczego. Zgodnie

⁷² T. Zieliński, *Klauzule generalne w przepisach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 11, s. 7; K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 273. Warto dodać, iż występujące w przepisie art. 80 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. nr 40, poz. 267) pojęcie „złej woli” interpretowano w doktrynie zgodnie z potocznym znaczeniem tego zwrotu jako zły zamiar pobierającego świadczenie, jego umyślne zachowanie – zob. J. Baranowski, *Zwrot nieprawnie wypłaconych świadczeń emerytalno-rentowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1982, nr 8-9, s. 84.

⁷³ K. Kolasiński, *Rozpoznawanie...*, *op. cit.*, s. 132.

z powyższym, oceniając dopuszczalność wznowienia postępowania, sąd powinien stosować przepisy art. 399-416 k.p.c. Podstawą prawną wznowienia postępowania byłoby wtedy ujawnienie okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona (np. organ rentowy) nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu (art. 403 § 2 k.p.c.)⁷⁴. Ponadto organ rentowy, występując z wnioskiem o wznowienie postępowania przed sądem, byłby zobowiązany do zachowania terminów określonych w przepisach art. 407 i art. 408 k.p.c. Natomiast przepis art. 114 ustawy emerytalnej nie ogranicza dopuszczalności ponownego ustalenia na wniosek lub z urzędu jakimkolwiek terminem, zaś przesłanki zastosowania tego trybu zakreślają szersze ramy możliwości wznowienia postępowania, aniżeli przepis art. 403 § 2 k.p.c.

Według przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej przesłanką ponownego ustalenia jest ujawnienie okoliczności faktycznych istniejących przed wydaniem decyzji, nieobjętych ustaleniami organu rentowego i odwoławczego, choć mogących wynikać z materiału dowodowego, zgromadzonego w postępowaniach przed tymi organami. W analogicznym przypadku przepis art. 403 § 2 k.p.c. nie dopuszcza wznowienia postępowania, dlatego że organ rentowy mógłby się powołać na te okoliczności w poprzednim postępowaniu⁷⁵. Podstawę wznowienia postępowania sądowego w trybie k.p.c. stanowi wyłącznie ujawnienie okoliczności faktycznych⁷⁶. Natomiast ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w trybie przepisu art. 114 ustawy emerytalnej jest dopuszczalne także wtedy, gdy zostanie ujawniona okoliczność sprawy, wskazująca na uchybienie proceduralne organu rentowego, np. na pominięcie przez ten organ ustalenia wymaganego warunku nabycia prawa.

Znamienne jest, że w judykaturze, w kwestii reżimu prawnego rozpoznania przez sąd wniosku organu rentowego, zgłoszonego na podstawie przepisu art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej, zostały wyrażone dwa skrajnie różne stanowiska. W postanowieniu z dnia 28 lutego 1997 r.⁷⁷ Sąd Najwyższy wypowiedział pogląd, że wniosku organu rentowego w sprawie wznowienia postępowania sądowego „nie można domniemywać ani wyprowadzać ze skargi o wznowienie postępowania sądowego w trybie przepisów działu VI k.p.c. (...) są to bowiem odrębne, równoprawne instytucje i tryby postępowania”. Natomiast w postanowieniu z dnia 14 stycznia 1997 r.⁷⁸ Sąd Najwyższy stwierdził, że do wznowienia postępowania sądowego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do emerytur i rent mają zastosowanie przepisy k.p.c. o wznowieniu postępowania, stanowiące *lex generalis* wobec odpowiednich przepisów prawa emerytalno-rentowego.

⁷⁴ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2005 r., IV CZ 96/05.

⁷⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, OSP 2004, nr 7-8, poz. 84, s. 364.

⁷⁶ Wskazuje na to Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 czerwca 2003 r., *op. cit.*, s. 364.

⁷⁷ II UKN 76/96, OSNP 1997, nr 24, poz. 501.

⁷⁸ II UKN 50/96, OSNP 1997, nr 17, poz. 328.

Zakwalifikowanie wniosku organu rentowego, zgłoszonego na podstawie przepisu art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej, w kategoriach skargi o wznowienie postępowania, do której stosuje się przepisy działu VI tytułu VI księgi I k.p.c., prowadziłoby do znacznego zawężenia dopuszczalności wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych. Przepis art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej odnosi się do sytuacji, w których organ rentowy, w świetle ujawnionych okoliczności lub przedłożonych dowodów, ustala, że wbrew dotychczasowym rozstrzygnięciom prawo do świadczeń nie powstało lub przysługuje w niższej wysokości. Kwestionowane prawo do świadczeń lub jego wysokość zostały ustalone wyrokiem sądu. Nie bez znaczenia jest zatem okoliczność, że w postępowaniu sądowym nie występują ograniczenia dowodowe obowiązujące w postępowaniu przed organem rentowym. Sąd mógł oprzeć swoje ustalenia na środkach dowodowych, których zainteresowany nie może skutecznie zgłosić przed organem rentowym, weryfikującym ustalenia sądu. Organ nie dysponuje wtedy informacjami potwierdzającymi nieprawdziwość środków dowodowych, na podstawie których sąd ustalił nabycie prawa do emerytury lub renty. Ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości, stwierdzonych wyrokiem sądu, w postępowaniu przed organem rentowym nie zapewniałoby gwarancji pełnej i obiektywnej oceny prawidłowości rozstrzygnięcia sądu. Konieczne staje się zatem przeprowadzenie ponownego postępowania wyjaśniającego przed sądem, w toku którego ubezpieczony może zgłaszać dowody i podnosić okoliczności uzasadniające jego prawo do świadczeń. Wyłączenie kompetencji organu rentowego do ponownego ustalenia prawa do emerytur i rent w warunkach określonych w przepisie art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej nie ma zatem na celu ograniczenia dopuszczalności wznowienia postępowania. Dlatego brakuje, moim zdaniem, przekonujących racji, by wnioskowi organu rentowego o wznowienie postępowania przed sądem, określonego w przepisie art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej oraz skargi o wznowienie postępowania, uregulowanej w k.p.c., nie traktować jako odrębnych i równoprawnych instytucji, inicjujących różne postępowania⁷⁹.

Dla porównania warto jeszcze wskazać regulację zawartą w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin⁸⁰, zgodnie z którym w sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem sądu, wojskowy organ emerytalny lub osoba uprawniona do zaopatrzenia emerytalnego mogą wystąpić do właściwego sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Z jednej strony, powołana ustawa ustanawia kompetencję wojskowego organu emerytalnego do wznowienia postępowania jedynie w sytuacji, w której nie zostało wniesione odwołanie do sądu i sprawa została wyłącznie rozstrzygnięta przez ten organ. Z drugiej zaś strony,

⁷⁹ Tak uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., *op. cit.*, s. 363; tak też K. Antonów, w: K. Antonów, M. Bartnicki, *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 379.

⁸⁰ Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 66 ze zm., zwana dalej wojskową ustawą emerytalną.

należy przyjąć, że dopiero wyraźny przepis ustawy uzasadnia wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym rozstrzygnięciem wojkowego organu rentowego oraz sądu na zasadach i w trybie określonych w k.p.c.

Przepis art. 114 ust. 2 ustawy emerytalnej, przewidując ponowne rozpoznanie sprawy prawomocnie rozstrzygniętej przez sąd, zawiera szczególną regulację wobec określonego w k.p.c. trybu wznowienia postępowania sądowego⁸¹.

Wobec tego warto rozważyć problem rozgraniczenia zastosowania, z jednej strony – trybu ponownego ustalenia na podstawie przepis art. 114 ust. 2 ustawy emerytalnej oraz, z drugiej strony – skargi o wznowienie postępowania sądowego, uregulowanej w przepisach art. 399-416 k.p.c. Przyczyną zasygnalizowanego problemu jest fakt, że przesłanki ponownego ustalenia w trybie ustawy emerytalnej są podobne do podstaw prawnych skargi o wznowienie postępowania sądowego. Przesłankami weryfikacji prawomocnych wyroków sądu są, wedle art. 114 ust. 2 w związku z art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności. Pozbawienie zainteresowanego możliwości działania w postępowaniu przed sądem⁸² lub oparcie przez ten sąd ustaleń na dokumentach przerobionych lub podrobionych mogłoby zatem uzasadniać zarówno wznowienie postępowania na podstawie przepisu art. 401 pkt 1 k.p.c. lub przepisu art. 403 § 1 pkt 1 k.p.c., jak i ponowne ustalenie w trybie przepisu art. 114 ustawy emerytalnej.

Analizując zagadnienie relacji przesłanek ponownego ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości do podstaw skargi o wznowienie postępowania sądowego, należy zwrócić uwagę na problem podstaw i trybu wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych, jeśli wspomniane okoliczności wystąpią zarówno przed organem rentowym, jak i organem odwoławczym. Podstawy skargi o wznowienie postępowania dotyczą okoliczności zaistniałych na etapie postępowania przed sądem. Natomiast przepis art. 114 ustawy emerytalnej wymaga, by okoliczności stanowiące przesłankę ponownego ustalenia wystąpiły przed wydaniem decyzji rentowych. Także przedłożone dowody powinny dotyczyć okoliczności faktycznych wtedy istniejących. Przesłanki ponownego ustalenia wskazują na potencjalną, obiektywną wadliwość prawomocnych decyzji i wyroków, czyli sprzeczność ich ustaleń z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanych/ubezpieczonych. Wystąpienie przesłanki ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wy-

⁸¹ Skarga o wznowienie postępowania i skarga kasacyjna to środki zaskarżenia, gdyż zmierzają do uchylecia lub zmiany prawomocnych orzeczeń. Natomiast celem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem nie jest eliminacja z obrotu prawnego tych orzeczeń, dlatego nie jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia – W. Sanetra, *Uwagi o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – ze szczególnym uwzględnieniem spraw z zakresu prawa pracy*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 9, s. 4-5.

⁸² Wobec przywrócenia ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 172, poz. 1804) postępowaniu sądowemu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych kontradyktoryjnego charakteru, wzrosło znaczenie przestrzegania przez sąd obowiązku dopuszczenia strony do udziału w postępowaniu – por. M.T. Romer, *Postępowanie w sprawach z stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych – kilka uwag*, „Monitor Prawa Pracy” 2005, nr 2, s. 38.

sokości w sytuacji, gdy sprawę rozstrzygnął sąd oddalający odwołanie od decyzji rentowej, zakłada potencjalną obiektywną wadliwość tak rozstrzygnięcia organu rentowego, jak i sądu. W takiej sytuacji wznowienie postępowania w sprawach emerytalno-rentowych następuje na podstawie i w trybie przepisu art. 114 ust. 2 w związku z art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej.

Jeśli zatem przesłanki ponownego ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości odnoszą się zarazem do postępowania przed organem rentowym i odwoławczym, nie występuje problem wyboru właściwego trybu i podstawy prawnej wznowienia postępowania. Przepis art. 114 ust. 2 w związku z art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej wyłącza wtedy dopuszczalność wniesienia skargi o wznowienie postępowania w trybie k.p.c.

Inaczej jest w przypadku, gdy określoną wadliwością było dotknięte tylko postępowanie przed sądem jako organem odwoławczym. Sytuacja taka może zaistnieć w razie wystąpienia w postępowaniu odwoławczym jednej z przyczyn nieważności postępowania sądowego, określonej w przepisie art. 401 k.p.c. Jeśli np. tylko w postępowaniu przed sądem, na skutek naruszenia przepisów prawa procesowego, zainteresowany lub organ rentowy został pozbawiony możliwości działania, to ponowne ustalenie prawa do emerytury lub renty może nastąpić w toku wznowionego postępowania sądowego (art. 401 pkt 2 k.p.c.). Podobnie ubezpieczony lub organ rentowy mogą zmierzać do zaskarżenia prawomocnego wyroku sądu, powołując się na wydanie rozstrzygnięcia sądu przy udziale sędziego wyłączonego z mocy ustawy (na podstawie art. 401 pkt 1 k.p.c.). Ponowna ocena stanu faktycznego sprawy przez sąd działający w innym składzie może potencjalnie wpłynąć na wydanie odmiennego rozstrzygnięcia w sprawie. Nie każda jednak podstawa wznowienia postępowania, określona w przepisach k.p.c., może stanowić przesłankę wznowienia postępowania sądowego w trybie k.p.c. Otóż ujawnienie okoliczności faktycznych, zaistniałych w okresie między wydaniem decyzji rentowej a zamknięciem rozprawy, nie może stanowić podstawy skargi o wznowienie postępowania sądowego, opartej na przepisie art. 403 § 1 k.p.c. Jest to konsekwencja ograniczenia, do faktów istniejących przed wydaniem decyzji rentowych, zakresu merytorycznego rozpoznania przez sąd spraw o emerytury i renty.

Natomiast przepis art. 114 ust. 2 w związku z art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej nie może stanowić podstawy prawnej wznowienia postępowania w sprawach emerytalno-rentowych, zakończonych rozstrzygnięciem sądu opartym na niekonstytucyjnej, a następnie uchylonej przez Trybunał Konstytucyjny normie prawnej⁸³. Wówczas znajdzie zastosowanie przepis art. 401¹ k.p.c., który stanowi podstawę wznowienia postępowania, jeśli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie sądu.

⁸³ R. Babińska, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego a wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, nr 4, s. 30; por. wyrażone na ten temat stanowisko Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 29 stycznia 1997 r., II UKN 63/96, OSNP 1997, nr 18, poz. 354; tak też M. Safjan, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 3, s. 8.

Ochrona danych osobowych w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych – wybrane zagadnienia

Ochrona danych osobowych w działalności instytucji ubezpieczeniowych nie jest zagadnieniem podejmowanym w rozważaniach naukowych dotyczących ubezpieczeń społecznych, tymczasem jest to problematyka nie tylko interesująca, ale istotna zarówno z punktu widzenia ochrony praw osób ubezpieczonych, jak i obowiązków podmiotów wykonujących zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych.

1. Zakres ochrony danych osobowych w działalności podmiotów publicznych i prywatnych, obowiązki administratorów danych i prawa osób, których dane są przetwarzane w zbiorach danych reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹, stanowiąca ustawowe dookreślenie praw obywateli gwarantowanych w art. 47 i 51 Konstytucji RP.

Ustawa – określając w art. 2 i 3 zakres podmiotowy i przedmiotowy – wskazuje, że jej przepisy muszą być stosowane przy przetwarzaniu danych w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i innych zbiorach ewidencyjnych oraz w systemach informatycznych (w tym ostatnim przypadku także jeśli dane przetwarzane są poza zbiorem) przez tzw. administratorów danych², w tym m.in. przez organy państwa oraz państwowe jednostki organizacyjne.

Zgodnie z ustawą na administratorze danych osobowych spoczywa obowiązek dołożenia szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane są przetwarzane, a zwłaszcza zagwarantowania, aby dane przetwarzane były zgodnie z prawem, zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami, poprawne merytorycznie i adekwatne w stosunku do celu

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 926 ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie danych osobowych.

² „Administrator danych” – organ, jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba, o których mowa w art. 3, decydujące o celach i środkach przetwarzania danych (art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych).

przetwarzania oraz przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację tych osób, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania (art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie danych). Administrator danych zobowiązany jest także do odpowiedniego zabezpieczenia danych, aby uniemożliwić ich udostępnienie osobom nieupoważnionym, zabranie przez takie osoby, przetwarzanie z naruszeniem ustawy, zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem oraz do zagwarantowania realizacji przysługujących osobom praw, o których mówi ustawa o ochronie danych.

1.1. Podmioty, wykonujące przepisy z zakresu ubezpieczenia społecznego, bez względu na ich status cywilny czy administracyjnoprawny, są administratorami danych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych. Nie ma bowiem znaczenia, czy dany podmiot jest państwową jednostką organizacyjną (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), centralnym organem administracji (prezes KRUS), czy osobą prawną (fundusz emerytalny); ważne jest, że jako wykonawcy przepisów decydują o celach i środkach przetwarzania danych. Za administratorów danych uznać można także płatników składek.

Jako administratorzy danych osobowych podmioty wykonujące przepisy ubezpieczeniowe zobowiązane są do zachowania zasad ochrony danych przy przetwarzaniu danych bez względu na to, w celu realizacji jakiego rodzaju ubezpieczenia je przetwarzają. Dlatego nie ma odrębnej ochrony dla danych przetwarzanych na potrzeby ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, wypadkowego czy chorobowego.

Wreszcie wykonywanie obowiązków w celu ochrony danych osobowych jest niezależne od tego, czy w przepisach ubezpieczeniowych ten obowiązek został wymieniony, czy nie, bowiem wynika on z ustawy o ochronie danych osobowych, mającej charakter generalny, określającej zasady ochrony danych, kategorie podmiotów do których ustawa się odnosi oraz prawa i obowiązki wynikające z ochrony danych. Z tego względu nie ma znaczenia podkreślanie, nawet wielokrotne, jak ma to miejsce w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych³, obowiązku zachowania zasad ochrony danych osobowych przy przetwarzaniu danych przez instytucje ubezpieczenia społecznego.

Owo wskazywanie stosowania przepisów o ochronie danych osobowych, np. do informacji zawartych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek, jak w art. 34 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ma znaczenie jedynie symboliczne, podkreślające – jak można przypuszczać – wagę ochrony danych osobowych przy przetwarzaniu danych na potrzeby ubezpieczenia społecznego, szczególnie zakres przetwarzanych danych, a także konieczność zachowania staranności przy ich przetwarzaniu, ale obowiązek stosowania ustawy o ochronie danych dotyczy wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych przetwarzających dane osobowe, chyba

³ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j.: Dz.U. z 2007 r. nr 11, poz. 74 ze zm.), zwana dalej ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych.

że jej obowiązywanie zostało wyraźnie uchylone⁴. Z tego względu wszystkie instytucje realizujące przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych muszą stosować zasady ochrony danych osobowych w całej swojej działalności i w odniesieniu do przetwarzania wszystkich danych osobowych, bez względu na poszczególne sformułowania zawarte w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Wspomniane wyżej podkreślenie obowiązku stosowania przepisów o ochronie danych osobowych z art. 34 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych może natomiast stanowić źródło wątpliwości interpretacyjnych, zwłaszcza wówczas, gdy określone uprawnienia czy obowiązki wynikające z ustawy o ochronie danych osobowych są nieco inaczej sformułowane w ustawach ubezpieczeniowych.

W krótkim z natury tekście nie sposób omówić wszystkich zagadnień związanych z problematyką ochrony danych osobowych w ubezpieczeniach społecznych, z tego względu wybrane zostały tylko – jako przykład pojawiających się wątpliwości – dwa zagadnienia: • możliwych działań podejmowanych na gruncie prawa do ochrony danych osobowych przez osoby ubiegające się o świadczenia ubezpieczeniowe w sytuacji gromadzenia przez organ rentowy w toku postępowania administracyjnego danych wykraczających poza informacje określone w przepisach oraz • udostępniania danych gromadzonych w zbiorach podmiotów wykonujących przepisy ubezpieczeniowe.

2. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, jak też przepisy wykonawcze wydane na podstawie zawartych w ustawie delegacji, wyliczają dane dotyczące ubezpieczonych i płatników składek, do których przetwarzania upoważnione są instytucje wykonujące przepisy z zakresu ubezpieczenia społecznego.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej określające szczegółowy zakres danych zawartych w rejestrach prowadzonych przez ZUS⁵, wydane na podstawie art. 33 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wymienia – jako podlegające przetwarzaniu w Centralnym Rejestrze Ubezpieczonych – dane identyfikujące ubezpieczonego (PESEL, NIP, serię i numer dowodu osobistego albo paszportu, jeśli osoba ubezpieczona nie posiada numeru PESEL, nie podała go lub podany numer budzi wątpliwości, nazwisko, pierwsze i drugie imię, datę urodzenia, nazwisko rodowe, obywatelstwo, płeć); informacje adresowe dotyczące ubezpieczonego (kod pocztowy, miejscowość, gmina, powiat, województwo, ulica, numer domu, numer loka-

⁴ Przykładem takiego uchylenia obowiązywania ustawy o ochronie danych osobowych w działalności instytucji publicznej jest art. 71 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j.: Dz.U. z 2007 r. nr 63, poz. 424 ze zm.), w którym wyłączenie stosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych sformułowane zostało następująco: „W działalności Instytutu Pamięci, określonej w art. 1, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych /.../”.

⁵ Rozporządzenie z dnia 12 marca 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w centralnych rejestrach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. nr 30, poz. 293).

lu, skrytka pocztowa), a także dane umożliwiające inne formy kontaktu, jak numer telefonu, numer faksu, adres poczty elektronicznej; dane dotyczące podlegania ubezpieczeniu [tytuł ubezpieczenia, rodzaj ubezpieczenia, data objęcia ubezpieczeniem, data wyrejestrowania z ubezpieczenia, stopień pokrewieństwa (powinowactwa) z pracodawcą (zlecniodawcą), pozostawanie we wspólnym gospodarstwie domowym z pracodawcą (zlecniodawcą), praca w szczególnych warunkach (szczególnym charakterze), wykonywany zawód, wykształcenie, wymiar czasu pracy, stanowisko pracy górniczej]; informacje o niepełnosprawności (stopień niepełnosprawności i okres, na jaki został orzeczony, stopień niezdolności do pracy); dane określające status ubezpieczonego cudzoziemca (posiadanie karty stałego lub czasowego pobytu albo statusu uchodźcy); numer konta bankowego, jeśli świadczenia wypłacane są za pośrednictwem banku.

Bardziej zróżnicowane informacje ewidencjonowane są na koncie ubezpieczonego (art. 40 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) oraz na koncie płatnika składek (art. 45 wymienionej ustawy), bowiem obok danych identyfikujących osobę (podmiot), zawierających informacje o ubezpieczeniu zdrowotnym, o wysokości i prawidłowości odprowadzania składek ubezpieczeniowych, znajdują się informacje o faktach pozaubezpieczeniowych mających wpływ na prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i ich wysokość, a także informacje niezbędne do przyznania i wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Do przetwarzania podobnego zakresu danych instytucje ubezpieczeniowe upoważnione zostały w odniesieniu do płatników składek.

Także przepisy określające zasady uczestnictwa w funduszach emerytalnych szczegółowo wymieniają dane osobowe przetwarzane w rejestrach członków funduszu emerytalnego⁶.

Zarówno sama podstawa przetwarzania danych przez podmioty realizujące zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych (w tym przypadku przez ZUS), jak i ich zakres nie budzą wątpliwości z punktu widzenia przepisów o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych wymienia bowiem wśród przesłanek legalnego przetwarzania danych – pod którym to pojęciem rozumie się wszystkie operacje na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie⁷ – niezbędność danych dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy). Wyraźne określenie w ustawach ubezpieczeniowych obowiązków instytucji ubezpieczeniowych, w tym celu przetwarzania danych, spełnia wymóg określony w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobo-

⁶ Por. art. 89 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t.j.: Dz.U. z 2004 r. nr 159, poz. 1667 ze zm.) oraz § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rejestru członków funduszu emerytalnego, szczegółowego zakresu informacji, które powinny być zawarte w rejestrze, oraz zasad sporządzania i przechowywania kopii danych zawartych w rejestrze na wypadek jego utraty (Dz.U. nr 63, poz. 402).

⁷ Art. 7 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

wych. Co więcej, zarówno ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, jak i ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych szczegółowo wyliczają podstawowe dane przetwarzane przez instytucje ubezpieczeniowe, tworzą zatem możliwość kontroli – przez Trybunał Konstytucyjny – zakresu tych danych i celowości ich przetwarzania z punktu widzenia niezbędności w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP).

Możliwość kontroli gromadzonych danych posiada organ ochrony danych osobowych⁸. Może on skontrolować dane także wówczas, gdy w przepisach jednoznacznie określony został cel przetwarzania oraz rodzaj dokumentu zawierający określone dane osobowe, stanowiący podstawę ustalania prawa do świadczenia (np. zaświadczenie, orzeczenie lekarza orzecznika ZUS czy orzeczenie komisji lekarskiej zawierające informacje o stanie zdrowia), ale skarżący kwestionuje możliwość wykorzystania danego dokumentu w postępowaniu.

2.1. Szczególne wątpliwości powstają wówczas, kiedy ustawa – wbrew przyjętym regułom, iż normy prawa ubezpieczeń społecznych winny wynikać z przepisów o charakterze bezwzględnie obowiązujących, co oznacza że przepisy powinny być precyzyjnie skonstruowane w celu ograniczenia możliwości dokonywania różniących się interpretacji lub rozbieżnego ich stosowania w praktyce – posługuje się pojęciami nieostrymi, różnie interpretowanymi, co więcej nakładającymi na organ rentowy obowiązek dowodzenia swoich racji za pomocą nie doprecyzowanych w przepisach dowodów. Przykładem w tym zakresie może być art. 70 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁹, wskazujący, iż „małżonka rozwiedziona lub wdowa, która do dnia śmierci męża nie pozostawała z nim we wspólności małżeńskiej (podkr. E.K.), ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli /.../”, ale nie wyjaśniający, co oznacza owo niepozostawanie we wspólności małżeńskiej.

Przepis ten był przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego¹⁰, w której SN rozważał przesłanki nabycia prawa do renty rodzinnej przez wdowę (wdowca) uznając m.in. że „wykładnia pojęcia niepozostawiania małżonków we wspólności małżeńskiej /.../ wobec definicyjnej luki prawnej w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych nie da się rozwikłać bez ustalenia realnych więzi małżeńskich na gruncie instytucji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego”, co oznacza – według Sądu Najwyższego – że „dla spełnienia /.../ warunku nabycia prawa do wdowiej renty rodzinnej nie wystarcza samo występowanie zewnętrznych oznak w postaci istnienia małżeństwa potwierdzonego formalnym aktem małżeńskim, ale konieczne jest zachowanie do dnia śmierci ubezpieczonego realnych więzi małżeńskich w ich rozmaitych wspólnotowych przejawach”, bowiem „istnienie więzi ma-

⁸ Zgodnie z polską ustawą o ochronie danych osobowych jest to Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j.: Dz.U. z 2004 r. nr 39, poz. 353 ze zm.).

¹⁰ Uchwała z dnia 26 października 2006 r., III UZP 3/06.

jątkowych pomiędzy małżonkami, którzy nie realizują duchowej, fizycznej lub rodzinnej sfery małżeńskiej, nie prowadzi do uznania, że małżonkowie pozostawali we wspólności małżeńskiej”. Sąd stwierdził również, iż „/.../ w razie wątpliwości co do istnienia /.../ wspólności małżeńskiej pomiędzy małżonkami i braku prawa do alimentów ustalonych wyrokiem lub ugodą sądową – organ rentowy może wydać decyzję odmawiającą przyznania (ustalenia) prawa wdowy (wdowca) do renty rodzinnej, jeżeli wykaze, że małżonkowie do dnia śmierci jednego z nich nie pozostawali w faktycznej wspólności małżeńskiej”, co oznacza także, że „ciężar dowodu niepozostawania w tej wspólności spoczywa na organie rentowym”.

Sąd Najwyższy nie wskazał jednocześnie dowodów lub okoliczności, na jakich mógłby oprzeć się organ rentowy dla uzasadnienia odmownej decyzji rentowej w związku z niepozostawaniem we wspólności małżeńskiej. Może to oznaczać, że każdy argument i każdy dowód w sprawie, także wkraczający w prywatność (intymność) osoby, może być wykorzystany w postępowaniu administracyjnym o przyznanie (odmowę przyznania) świadczenia rentowego.

Jakkolwiek sprawa wydaje się być klarowna na gruncie postępowania z zakresu ubezpieczenia społecznego, to rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego może wywołać nieoczekiwane skutki z punktu widzenia przepisów o ochronie danych osobowych.

Dowodzenie przez organ rentowy niepozostawania we wspólności małżeńskiej w oparciu o dowody nie wskazane w przepisach prawa, a wkraczające w prywatność (intymność) strony postępowania w celu wykazania braku „realnych więzi małżeńskich w ich rozmaitych wspólnotowych przejawach”, może zostać zakwestionowane przez stronę postępowania w oparciu o przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Ustawa ta – przypomnijmy – nakazuje administratorowi danych gromadzenie danych dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów, merytorycznie poprawnych i adekwatnych do celu przetwarzania (art. 26 ustawy o ochronie danych osobowych), a organ ochrony danych osobowych upoważnia do badania zakresu przetwarzanych danych z punktu widzenia proporcjonalności danych do celu przetwarzania, zwłaszcza wówczas, gdy zakres danych bądź ich rodzaj nie jest określony w prawie. Strona postępowania, kwestionując tę adekwatność, poprawność i zgodność danych z prawem – zwłaszcza, gdy uzna, że informacje wykorzystane przez organ rentowy w postępowaniu dotyczą spraw wkraczających zbyt daleko w jej prywatność – może skierować skargę do organu ochrony danych osobowych, który jest właściwy do badania sprawy i wydania decyzji administracyjnej; także decyzji nakazującej usunięcie danych, jeśli stwierdzi, że nastąpiło naruszenie ustawy o ochronie danych osobowych co do zakresu gromadzonych danych. W przypadku decyzji nakazującej usunięcie danych organ rentowy będzie musiał je usunąć z prowadzonego zbioru, tym bardziej, jeśli kontrolujący decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych sąd administracyjny uzna zasadność decyzji organu ochrony danych osobowych i utrzyma ją w mocy.

Równocześnie może toczyć się postępowanie według procedury właściwej dla ubezpieczeń społecznych. Decyzja organu rentowego odmawia-

jąca prawa do renty rodzinnej wdowie (wdowcowi) ze względu na całkowite zniweczenie więzi małżeńskich będzie weryfikowana przez sąd ubezpieczeń społecznych w oparciu o wskazywane przez organ rentowy, a kwestionowane przez stronę, okoliczności świadczące o niepozostawianiu małżonków w faktycznej wspólności małżeńskiej. Na podstawie dowodów przedstawionych przez organ rentowy w uzasadnieniu decyzji, zawierających kwestionowane dane, sąd ubezpieczeń społecznych będzie dokonywał rozstrzygnięcia sprawy. Jeśli postępowanie administracyjne z zakresu ochrony danych osobowych nakazujące usunięcie danych zakończy się wcześniej, aniżeli postępowanie przed sądem ubezpieczeń społecznych, wyrok sądu ubezpieczeń społecznych zostanie wydany w oparciu o dane osobowe, które, zgodnie z decyzją organu ochrony danych, potwierdzoną wyrokiem sądu administracyjnego, powinny być usunięte ze zbiorów organu rentowego.

Przedstawiony wyżej stan prawny wymaga zmiany – albo poprzez ustanowienie legalnej definicji pozostawiania lub niepozostawiania w faktycznej wspólności małżeńskiej, albo poprzez wyłączenie możliwości badania przez organ ochrony danych osobowych adekwatności danych przetwarzanych przez organ rentowy. Każde z tych rozwiązań rodzi wątpliwości.

Jeśliby postulować uchylenie możliwości badania adekwatności danych przetwarzanych w zbiorze organu emerytalno-rentowego przez organ ochrony danych osobowych, oznaczałoby to ograniczenie, istotnego z punktu widzenia prawa do ochrony danych osobowych, uprawnienia przysługującego obywatelowi i zagwarantowanego normą konstytucyjną.

Równie nietrafne wydaje się postulowanie stworzenia pewnego wzorca normatywnego, który by dawał możliwość jednoznacznego ustalenia treści przesłanki pozostawiania lub niepozostawiania wdowy (wdowca) w faktycznej wspólności małżeńskiej. Sąd Najwyższy we wspomnianej uchwale z 26 października 2006 r. jednoznacznie stwierdził, iż w ramach badania rozmaitych oraz z natury rzeczy na ogół różniących się i zindywidualizowanych stanów faktycznych, których ocena ma na celu ustalenie lub zweryfikowanie owej przesłanki, trudno jest wypracować – o ile w ogóle jest to możliwe – jeden abstrakcyjny wzorzec normatywnie oddziałujący na sporne stany faktyczne. Ale należy pamiętać jednocześnie, że niewypracowanie takiego wzorca w dalszym ciągu będzie powodować konieczność gromadzenia przez organ emerytalno-rentowy, działający bez klarownej podstawy prawnej, dowodów ze sfery prywatności (intymności) dla uzasadnienia odmownej decyzji rentowej, których zakres może zostać zakwestionowany przez organ ochrony danych osobowych. Chyba że istniałyby przepisy wskazujące – choćby ogólnie – wzorzec oceny, na którym mógłby oprzeć się organ emerytalno-rentowy, a których prawidłowość z punktu widzenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych mógłby oceniać Trybunał Konstytucyjny, a nie organ administracyjny.

Jakieś rozwiązanie jednak musi zostać przyjęte – zarówno ze względów czysto praktycznych, z uwagi na mogące pojawić się rozbieżne rozstrzygnięcia spraw dotyczących zakresu danych i dowodów w sprawach ubezpieczeniowych i związanych z nimi spraw z zakresu ochrony danych osobowych,

jak i z uwagi na konieczność wewnętrznej spójności obowiązującego systemu prawa.

3. Niemniej interesującym zagadnieniem jest udostępnianie danych ze zbiorów prowadzonych przez instytucje ubezpieczeniowe¹¹.

3.1. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych, udostępnianie danych¹² jest formą przetwarzania danych. Powinny być zatem stosowane takie same przesłanki jak do przetwarzania danych w innych postaciach, a zatem przesłanki wymienione w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, a w przypadku danych podlegających szczególnej ochronie – przesłanki z art. 27 ust. 2 tej ustawy. Udostępnianie będzie zawsze dokonywane na rzecz innych podmiotów i osób niż te, których dane są przetwarzane. Osoby, których dane są przetwarzane, mają zagwarantowane prawo dostępu do swoich danych na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych¹³.

Za prawidłowość udostępnienia, w tym za udostępnianie danych na podstawie prawidłowych przesłanek, w odpowiednim zakresie i formie, odpowiedzialny jest administrator danych. Musi on zatem sprawdzić, czy istnieją przesłanki udostępnienia danych i ocenić prawidłowość ich powołania, ale także dokonać dodatkowej oceny zasadności udostępnienia z punktu widzenia celu udostępnienia. Konieczność weryfikacji zasadności udostępnienia danych podkreślił w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż w przypadku administratora, który udostępnia dane, konieczne jest dokonanie przez niego oceny, czy udostępnienie jest niezbędne dla realizacji celu wskazanego we wniosku o udostępnienie oraz „/.../ dokonanie wyważenia interesów administratora danych i osoby, której dane dotyczą, przy uwzględnieniu celu ustawy o ochronie danych osobowych, którym jest ochrona prywatności w rozumieniu art. 47 Konstytucji RP /.../”¹⁴.

Zgodnie z art. 30 ustawy o ochronie danych osobowych, jeśli podstawa udostępnienia danych miałaby być inna przesłanka niż przepis prawa, administrator zobligowany został do odmowy udostępnienia, jeśli spowodowałoby to ujawnienie wiadomości stanowiącej tajemnicę państwową, zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, zagrożenie dla podstawowego interesu

¹¹ Przedstawione w niniejszym tekście uwagi dotyczą jedynie części problemów pojawiających się w kontekście udostępniania danych ze zbiorów prowadzonych przez podmioty wykonujące przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych; nie zostały uwzględnione takie zagadnienia, jak np. zakres i formy udostępniania danych na potrzeby badań naukowych, czy dopuszczalność udostępniania danych ze zbiorów archiwizowanych.

¹² „Udostępniać” oznacza „czynić dostępnym, ułatwiać, umożliwiać odbiór /.../”, *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1981, s. 582.

¹³ Ustawa gwarantuje osobom, których dane dotyczą, prawo kontroli przetwarzania danych. Prawo to, szczegółowo opisane w rozdziale 4 ustawy o ochronie danych osobowych, obejmuje m.in. prawo do uzyskania informacji o treści danych (art. 32 i 33 ustawy).

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2005 r., sygn. I OPS 2/05.

gospodarczego lub finansowego państwa, a także istotne naruszenie dóbr osobistych osób, których dane dotyczą, lub innych osób. Ustawodawca nie wskazuje jednocześnie, jak administrator danych miałby dokonywać tychże ocen, zwłaszcza oceny, czy udostępnienie mogłoby prowadzić do „istotnego naruszenia dóbr osobistych”, zważywszy, że jeśli samo pojęcie dóbr osobistych jest kategorią ogólną, nie doprecyzowaną w drodze ustawowej definicji, co do zakresu której rozstrzygnięcia dokonywane są często na poziomie Sądu Najwyższego¹⁵, to tym trudniej jest ocenić możliwość naruszenia dóbr osobistych administratorowi danych. Podobne problemy administrator danych może mieć przy ocenie dopuszczalności udostępnienia danych z punktu widzenia zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zagrożenia dla podstawowego interesu gospodarczego lub finansowego państwa¹⁶.

Odmowa udostępnienia danych powinna być sporządzona na piśmie, ale ustawa o ochronie danych osobowych nie wymaga w tym zakresie wydania decyzji administracyjnej, co daje asumpt zarówno do dyskusji na temat formy odmowy, jak i możliwości kontroli odmowy udostępnienia¹⁷. Jednakże nawet w przypadku odmowy udostępnienia danych w formie pisma sporządzonego np. przez administratora z sektora prywatnego, który nie jest uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych, podmiot wnioskujący o udostępnienie danych może złożyć wniosek (skargę) do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z żądaniem nakazania udostępnienia danych.

Podkreślenia wymaga także fakt, że ustawa o ochronie danych osobowych reguluje – choć niedostatecznie, co wynika z zasygnalizowanych wyżej problemów – zagadnienie udostępniania danych osobowych, nie zaś udostępniania dokumentów zawierających dane osobowe¹⁸.

3.2. Zagadnienie udostępniania danych nabiera szczególnego znaczenia w przypadku danych przetwarzanych przez instytucje ubezpieczenia społecznego, z uwagi na zakres przetwarzanych danych i ich charakter.

¹⁵ Przykładem może być wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2007 r. (sygn. I PK 211/06), w którym dopiero SN przesądził o uznaniu za dobro osobiste pracownika tytułu zawodowego magistra.

¹⁶ Jedynie w odniesieniu do tajemnicy państwowej ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j.: Dz.U. z 2005 r. nr 196, poz. 1631 ze zm.) definiuje pojęcie tajemnicy państwowej w drodze wyczerpującego wyliczenia informacji zaliczanych do tajemnicy państwowej.

¹⁷ Ustawa o ochronie danych osobowych nie rozstrzyga kwestii, w jakiej formie prawnej powinna nastąpić odmowa udostępnienia danych, co sprawia, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie NSA prezentowane są rozbieżne poglądy co do możliwości odmowy w formie decyzji administracyjnej: od stanowiska, że odmowa winna przybrać formę decyzji, po pogląd, że w przypadku odmowy wystarczy pismo informujące o odmowie i jej podstawach (por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2000, s. 605 i nast.).

¹⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2006 r., sygn. II SA/Wa 382/06, w którym WSA odnosił się do wniosku dotyczącego nakazanie udostępnienia skarżącemu akt emerytalno-rentowych osób ubezpieczonych, będących w dyspozycji ZUS.

Mimo owego szczególnego charakteru zbiorów danych przetwarzanych dla potrzeb ubezpieczenia społecznego, obowiązujące uregulowania często nie dają podmiotom wykonującym przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych możliwości starannej oceny zasadności udostępnienia danych i ewentualnej odmowy udostępnienia.

Sama ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wymienia niektóre podmioty, którym ZUS zobowiązany jest udostępnić informacje. I tak w art. 34 ust. 5 ustawa nakazuje ZUS i otwartym funduszom emerytalnym wzajemne udostępnianie danych osobowych osób zarejestrowanych w Centralnym Rejestrze Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych.

Nieco inne sformułowanie znajduje się w art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń, kreującym tajemnicę ubezpieczenia społecznego poprzez wyliczenie komu – z uwzględnieniem przepisów dotyczących ochrony danych osobowych – mogą być udostępnione dane zgromadzone na koncie ubezpieczonego i na koncie płatnika składek. Przepis wymienia, jako podmioty uprawnione, sądy, prokuraturę, organy kontroli skarbowej, organy podatkowe, komorników sądowych, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz Komisję Nadzoru Finansowego. W drodze orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego ten zamknięty – jak mogłoby się wydawać – katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania danych z art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń został uzupełniony o inne organy egzekucyjne (np. właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego), z uzasadnieniem, że należności, które egzekwują „nie są mniej ważne niż należności Państwa egzekwowane przez organy skarbowe”¹⁹.

Szczególną podstawę żądania udostępnienia danych tworzą akty normatywne określające kompetencje służb specjalnych, takich jak Centralne Biuro Antykorupcyjne²⁰, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencja Wywiadu²¹. Te właśnie przepisy pozwalają zbierać wszelkie dane osobowe, a także korzystać z danych osobowych i innych informacji uzyskanych w toku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione do tego organy, służby i instytucje państwowe oraz przetwarzać je, co sprawia, że wskazane podmioty, mimo iż nie wymienione w katalogu zawartym w art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, mogą skutecznie żądać udzielenia informacji ze zbiorów prowadzonych przez instytucje ubezpieczenia społecznego²². Zwłaszcza, że niektóre z przepisów określających uprawnienia służb wprost wskazują zbiory wymienione w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych jako źródło informacji

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2002 r. (sygn. II SA 1854/01).

²⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. nr 104, poz. 708 ze zm.).

²¹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. nr 74, poz. 676 ze zm.).

²² Art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

dla służb specjalnych. Dla przykładu, przepisem takim jest art. 22 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, który upoważnił Biuro do uzyskiwania danych z Centralnego Rejestru Ubezpieczonych i Centralnego Rejestru Płatników Składek. Ustęp 4 tegoż przepisu uprawnia zresztą CBA do uzyskiwania wszelkich niezbędnych danych, także objętych szczególną ochroną (danych sensytywnych), jeżeli jest to uzasadnione charakterem realizowanych zadań²³.

Wymieniony wyżej zakres pomiotów, które posiadają uprawnienia do danych ze zbiorów zawierających informacje o osobach ubezpieczonych i płatnikach składek oraz katalog przesłanek udostępniania danych poszerzany jest w drodze orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Udostępnianie danych ze zbiorów prowadzonych przez ZUS może nastąpić – jak wynika to z jednego z wyroków NSA – w celu wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego nawet wówczas, gdy uprawnienie do działania zostało sformułowane w sposób ogólny, np. jako ogólnie sformułowane uprawnienia organu egzekucyjnego w administracji²⁴. Naczelny Sąd Administracyjny uznał zatem, że nie tylko przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ale też każda z przesłanek wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych może stanowić podstawę uzyskania danych ze zbiorów prowadzonych przez instytucje wykonujące zadania na podstawie przepisów z ubezpieczenia społecznego.

3.3. Wspomniane wyżej orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozszerzające w drodze interpretacji katalog podmiotów, które, zdaniem sądu, powinny uzyskać dane ze zbiorów prowadzonych przez podmioty realizujące zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych (w tych przypadkach ze zbiorów prowadzonych przez ZUS), rodzą pytanie, czy rzeczywiście zawarte w art. 34 ust. 3 i 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych odniesienia do przepisów o ochronie danych osobowych dają podstawy do udostępniania danych zawartych na kontach ubezpieczonych i płatników składek innym, niż wymienione w ustawie, podmiotom i osobom z powołaniem się na przesłanki określone w ustawie o ochronie danych.

Sama ustawa o ochronie danych osobowych – o czym była mowa wcześniej – traktuje udostępnianie danych jako jedną z form przetwarzania, do której stosuje się przesłanki przetwarzania danych stosowne do rodzaju danych: albo z art. 23 ust. 1, albo z art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie danych. Jednocześnie ustawa tworzy w art. 29 podstawę udostępniania danych osobom lub podmiotom innym niż uprawnione do ich otrzymania na mocy przepisów prawa „jeżeli w sposób wiarygodny uzasadnią potrzebę posiada-

²³ Przy okazji uchwalania ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym znowelizowana została także ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, ale tylko w części określającej uprawnienia ubezpieczeniowe funkcjonariuszy CBA, choć byłoby pożądane, żeby znowelizowany został także art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń, poprzez wskazanie także CBA jako podmiotu uprawnionego do uzyskiwania informacji z rejestrów ZUS.

²⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 2002 r. (sygn. II SA 1854/01).

nia tych danych, a ich udostępnienie nie naruszy praw i wolności osób, których dane dotyczą²⁵. Przepis art. 29 ustawy o ochronie danych stanowi zatem dodatkową, poza ogólnymi przesłankami przetwarzania danych, podstawę udostępniania danych w pojedynczych przypadkach; zwłaszcza wówczas, gdy dla osoby (podmiotu) uzyskanie danych jest niezbędne dla osiągnięcia określonego celu, ale jest to sytuacja jednostkowa, niezwiązana z normalną działalnością, której efektem byłoby włączenie uzyskanych danych do zbioru.

Jednak ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych wyraźnie podkreśla, iż wykorzystywanie danych osobowych i innych informacji zgromadzonych na kontach ubezpieczonych dopuszczalne jest jedynie w wypadkach określonych w ustawie i można przyjąć, iż chodzi o przepisy zawarte w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, jak też przepisy innych ustaw określających kompetencje wskazanych w nich podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji ze zbiorów prowadzonych przez ZUS.

Przepisy określające zasady przetwarzania danych na potrzeby ubezpieczeń społecznych, wskazujące na możliwość wykorzystywania danych osobowych i innych informacji zgromadzonych na kontach ubezpieczonych jedynie w wypadkach określonych w ustawie, stanowią zatem *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, co może oznaczać również, iż ich udostępnianie odbywać się może jedynie w sytuacjach, i na rzecz podmiotów, wskazanych w tych przepisach.

Dodatkowe ograniczenie stanowi treść art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wyraźnie określająca katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania danych, nawet jeśli wyliczenie podmiotów z art. 50 ust. 3 ustawy nie ma charakteru zamkniętego, nie zostało bowiem użyte sformułowanie, iż dane mogą być udostępniane „wyłącznie”, co całkowicie wyłączałoby możliwość szerszej interpretacji tego przepisu. Uprawnionymi będą zatem podmioty wymienione w art. 50 ust. 3 ustawy, ubezpieczeni i płatnicy składek, których dotyczą informacje zawarte na kontach oraz inne podmioty upoważnione odrębnymi przepisami. Przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie dają natomiast podstaw do udostępniania danych innym osobom i podmiotom, nie wymienionym w przepisach, chyba że podstawą do żądania danych byłoby upoważnienie umocowane w odrębnych przepisach prawa (chodzi np. o funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu czy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, których prawo do żądania udostępnienia danych określone zostało w stanowiących podstawę działania ustawach).

Przy interpretacji przepisów ubezpieczeniowych w kontekście ustawy o ochronie danych osobowych kluczowe znaczenie ma treść art. 5 tej ustawy, zgodnie z którym: „Jeżeli przepisy odrębnych ustaw, które odnoszą się do przetwarzania danych, przewidują dalej idącą ich ochronę, niż wynika to z niniejszej ustawy, stosuje się przepisy tych ustaw”. Przepis ten jest jednoznacznie odczytywany jako wskazujący na pierwszeństwo stosowania tych

²⁵ Art. 29 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

przepisów, które dają możliwość dalej idącej ochrony danych, aniżeli wynika to z samej ustawy o ochronie danych osobowych²⁶. Taką właśnie dalej idącą ochronę, poprzez wskazanie podmiotów uprawnionych do żądania udostępnienia danych z rejestrów prowadzonych przez ZUS, tworzy ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych.

Jest zatem nadinterpretacją przepisów nakazanie udostępnienia danych na podstawie dowolnej przesłanki wymienionej w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych; zwłaszcza w oparciu o przesłankę tak szeroką, jaką jest wykonywanie określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego, szczególnie gdy uprawnienie do działania zostało sformułowane w sposób ogólny, np. jako generalne kompetencje organu egzekucyjnego w administracji²⁷. W wyroku z dnia 21 marca 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał – całkowicie pomijając treść art. 5 ustawy o ochronie danych – że każda z przesłanek wymienionych w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych może stanowić podstawę uzyskania danych ze zbiorów prowadzonych przez instytucje wykonujące zadania na podstawie przepisów z ubezpieczenia społecznego, mimo że art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyraźnie wskazuje podmioty upoważnione do żądania danych, a sama ustawa podkreśla, iż wykorzystywanie danych osobowych i innych informacji zgromadzonych na kontach ubezpieczonych dopuszczalne jest jedynie w wypadkach określonych w tej ustawie. Trudno zatem o akceptację powołanego wyżej stanowiska NSA, zważywszy na szczególny charakter informacji – zwłaszcza gromadzonych w rejestrach dotyczących osób ubezpieczonych.

Przyjęcie stanowiska, że katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania danych z rejestrów prowadzonych przez podmioty realizujące przepisy ubezpieczeniowe wynika właśnie z tych przepisów ubezpieczeniowych, nie zaś jest określany w drodze spełniania dowolnych kryteriów opisanych w ustawie o ochronie danych osobowych, nie oznacza wcale wyłączenia stosowania przepisów o ochronie danych osobowych w innych sferach przetwarzania danych przez te instytucje. W pełni muszą być stosowane te przepisy regulujące zasady ochrony danych osobowych, które dotyczą np. obowiązku zabezpieczenia danych przed ich nieuprawnionym udostępnieniem, zmianą czy utratą.

3.4. Art. 50 ust. 7 i 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wskazuje procedurę udostępniania danych. Zgodnie z powołanymi przepisami dane udostępniane są na wniosek zawierający imię i nazwisko ubezpieczonego oraz numery PESEL i NIP²⁸, a w przypadku danych zgromadzonych na

²⁶ Najczęściej powoływanym przykładem stosowania odrębnych reguł niż określone w ustawie o ochronie danych osobowych jest prawo bankowe i tajemnica bankowa, które ograniczają dostęp do danych klientów przetwarzanych przez banki innym podmiotom, niż wyraźnie wskazane w tychże przepisach. Por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 302 i nast.

²⁷ Patrz: przypis 24.

²⁸ A w razie gdy nie nadano tych numerów lub jednego z nich – serię i numer dowodu osobistego lub paszportu.

koncie płatnika składek – imię i nazwisko lub skróconą nazwę płatnika oraz odpowiednie numery wskazane w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy²⁹. W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych zawarte zostało zastrzeżenie, że Zakład nie udostępnia danych, jeżeli wniosek nie zawiera informacji określonych w ust. 7 art. 50 ustawy.

Przepis nie formułuje żadnych dodatkowych wymogów, jednak stwierdzenia, iż dane zgromadzone na koncie ubezpieczonego i na koncie płatnika składek „mogą być udostępniane /.../ z uwzględnieniem przepisów dotyczących ochrony danych osobowych” powinno oznaczać, że administrator może udostępnić dane tylko wtedy, gdy pisemny wniosek zawierający informacje umożliwiające wyszukanie danych w zbiorze będzie umotywowany oraz będzie wskazywał ich zakres oraz przeznaczenie. W literaturze podkreśla się, że dopiero, jeśli podane wyżej warunki zostaną spełnione, administrator danych obowiązany jest do udostępnienia danych objętych wnioskiem³⁰. Owe dodatkowe warunki pozwalają bowiem administratorowi ocenić, czy rzeczywiście istnieją przesłanki udostępnienia danych, nawet w odniesieniu do podmiotu wymienionego w katalogu podmiotów, którym dane można udostępnić.

Formalne wymogi udostępniania danych – ze zbiorów wskazanych w art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń – konieczne są do spełnienia jedynie przez niektóre podmioty. Inaczej określone zostały zasady udostępniania danych w przepisach szczególnych, zwłaszcza regulujących funkcjonowanie służb specjalnych oraz kontroli skarbowej.

Przy ogólnie i nieprecyzyjnie określonych uprawnieniach organów³¹ ustawodawca zezwolił na żądanie udostępnienia danych na podstawie imiennego upoważnienia wydanego odpowiednio przez Szefa ABW, Szefa AW lub – na podstawie ustawy o CBA³² – Szefa CBA, okazanego przez funkcjonariusza wraz z legitymacją służbową, zobowiązując jednocześnie administratora danych do ich udostępnienia. Wzory upoważnień nie zawierają miejsca na uzasadnienie potrzeby posiadania danych, a jedynie rubrykę określającą zakres żądanych informacji. Taka forma żądania czyni niemożliwą jakąkolwiek kontrolę podstaw, celu czy zakresu żądanych danych. Nie pozwala także na kontrolę celu, podstaw i zakresu uzyskiwanych danych, ich przekazywanie np. w drodze teletransmisji, na co zezwala art. 22 ust. 3 ustawy o CBA. W takiej sytuacji administrator danych nie ma możliwości wyko-

²⁹ Numery NIP i REGON, a jeżeli płatnikowi składek nie nadano tych numerów lub jednego z nich – serię i numer dowodu osobistego lub paszportu.

³⁰ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona...*, *op.cit.*, s. 600-601.

³¹ Art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. nr 74, poz. 676 ze zm.) stwierdza, iż ABW jest właściwa „w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego; art. 33 tejże ustawy brzmi: „W zakresie swojej właściwości Agencje mogą uzyskiwać informacje /.../”, a art. 34 ust. 1: „W zakresie swojej właściwości Agencje mogą zbierać, także niejawnie, wszelkie dane osobowe, w tym również, jeżeli jest to uzasadnione charakterem realizowanych zadań, dane wskazane w art. 27 i 28 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych /.../”.

³² Patrz: przypis 20.

niania swoich ustawowych obowiązków określonych w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych, zwłaszcza niedopuszczenia do nieuprawnionego, czy nieadekwatnego do celu udostępnienia danych.

Także przepisy ustawy o kontroli skarbowej³³ upoważniają organy kontroli skarbowej do zbierania i przetwarzania informacji, w tym danych osobowych w – ogólnie określonym – „celu realizacji ustawowych zadań”, a podstawą udostępnienia danych jest pisemne upoważnienie, podpisane przez właściwy organ kontroli skarbowej (tj. Ministra Finansów czy Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej), okazane przez inspektora lub pracownika wraz z legitymacją służbową.

Tak sformułowane uprawnienia do uzyskiwania danych ze zbiorów danych prowadzonych przez instytucje ubezpieczeń społecznych daje asumpt do krytycznych uwag i propozycji *de lege ferenda*.

Wątpliwości budzą uprawnienia, przysługujące zwłaszcza organom służb specjalnych i organom kontroli skarbowej, dające im nieograniczony i niekontrolowany dostęp do danych, także przetwarzanych w zbiorach prowadzonych przez podmioty wykonujące zadania określone w przepisach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zwłaszcza wówczas, gdy zbieranie danych o obywatelach odbywa się bez ich zgody i wiedzy, przepisy powinny w sposób precyzyjny określać przesłanki ingerencji w sferę prywatności obywateli, aby ograniczyć zakres swobody decyzyjnej pozostawionej organom stosującym prawo, a jednocześnie tworzyć mechanizmy kontroli nad działaniami organów władzy. Takim mechanizmem kontroli byłoby umożliwienie administratorom danych dokonanie oceny, czy organ państwowy, żądając udostępnienia danych, opiera się na przesłankach merytorycznych uzasadniających ich uzyskanie.

Weryfikowanie i kontrolowanie zasadności udostępnienia danych osobowych przez administratora danych jest elementem ochrony gwarantowanego konstytucyjnie prawa do prywatności i ochrony danych osobowych. Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, a ograniczenia praw i wolności człowieka mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko w sytuacjach opisanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny oceniając art. 7b ustawy o kontroli skarbowej, upoważniający organy kontroli skarbowej do zbierania i przetwarzania informacji – w tym danych osobowych – na podstawie ogólnie sformułowanego celu, tj. „realizacji ustawowych zadań”, stwierdził jego niekonstytucyjność, zwracając m.in. uwagę na: ogólne odesłanie do ustawowych zadań kontroli skarbowej, co nie spełnia przesłanki precyzyjności wymaganej w sytuacji ingerencji organów państwa w sferę konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności obywateli; na brak określenia związku pomiędzy żadanymi danymi a celem konkretnych czynności dokonywanych przez organ; wreszcie na sformułowanie

³³ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (t.j.: Dz.U. z 2004 r. nr 8, poz. 65 ze zm.).

analizowanego przepisu, jako zobowiązującego administratorów danych do ich udostępnienia, bez zagwarantowania możliwości odmowy udzielenia informacji. Trybunał Konstytucyjny RP ocenił, iż przewidziane w ustawie o kontroli skarbowej rozwiązania nie spełniają standardów wyznaczonych art. 51 ust. 2 Konstytucji³⁴.

Opierając się na argumentacji Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do kontroli skarbowej, należałoby zatem postulować także zmianę przepisów określających podstawy i formy udostępniania danych osobowych podmiotom zaliczanym do służb specjalnych, których uprawnienia do uzyskiwania danych podobnie zostały sformułowane w przepisach prawa. Zakres i charakter przetwarzanych danych, w szczególności danych gromadzonych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek, wymagają szczególnej ochrony i rozważy w ich udostępnianiu i z tego względu przepisy określające procedury występowania o udostępnienie danych – regulujące zarówno działania kontroli skarbowej, jak też służb specjalnych – winny stwarzać możliwość kontroli i weryfikacji żądań, a nawet odmowy udzielenia informacji, jeśli miałyby się okazać, iż żądane dane nie są konieczne dla prowadzenia postępowania. Takie uprawnienia powinien posiadać, jeśli nie sam administrator danych, to organ ochrony danych osobowych, jako podmiot uprawniony do kontroli prawidłowości przetwarzania danych.

Można się także zastanawiać, czy nie powinna być wzmocniona również ochrona danych przetwarzanych przez podmioty wykonujące przepisy ubezpieczeniowe, zwłaszcza danych ewidencjonowanych na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek.

W obu rodzajach zbiorów przetwarzane są nie tylko dane podstawowe, identyfikujące osobę ubezpieczoną i płatnika składek, dane adresowe oraz informacje o zatrudnieniu i ubezpieczeniu, ale także – co najważniejsze – informacje niezbędne do przyznania i wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do ubezpieczonego, czy szczegółowe informacje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez płatnika składek, w tym informacje objęte innymi tajemnicami, jak numer rachunku bankowego. W art. 50 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest co prawda katalog podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji przetwarzanych na tych kontach, ale – czego przykładem jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego – katalog ten jest poszerzany w drodze interpretacji, na którą pozwala sposób sformułowania przepisu. Z uwagi na szczególny zakres danych przetwarzanych na koncie ubezpieczonego i koncie płatnika składek, ochrona powinna zostać wzmocniona poprzez podkreślenie, iż katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji z wymienionych zbiorów ma charakter zamknięty [„Dane zgromadzone na koncie /.../ mogą być udostępniane w y ł ą c z n i e (podkr. E.K.) sądom, prokuratorom /.../”].

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 8/04).

Sprawozdanie z XVII Konferencji Naukowej Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego Gniezno, 25-26 września 2008 r.

Otwarcia XVII Konferencji Naukowej Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego (PSUS) dokonała pani Maria Nowak – przewodnicząca Wielkopolskiego Oddziału PSUS.

Pani Maria Nowak przywitała zebranych, a następnie prowadzenie obrad przekazała prof. dr hab. Barbarze Wagner – przewodniczącej Zarządu Głównego Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego.

Pani prof. Wagner przypomniała m.in., iż do podstawowych statutowych celów Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego należy popularyzowanie idei ubezpieczenia społecznego oraz wiedzy z tej dziedziny. Jednym ze sposobów realizacji tych celów jest organizowanie konferencji o tematyce związanej z ubezpieczeniami społecznymi.

Tegoroczna, XVII już, konferencja PSUS poświęcona jest proceduralnym zagadnieniom ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Są one nie mniej istotne od problemów materialnoprawnych i zarazem równie jak one skomplikowane prawnie. Nie mniej istotne, gdyż przepisy o postępowaniu stanowią gwarancję właściwej ochrony praw podmiotowych ubezpieczonych, sformułowanych (przewidzianych) w normach prawa materialnego. Równie skomplikowane, albowiem stosunki procesowe w płaszczyznach podmiotowej i przedmiotowej są w pewnym sensie odbiciem stosunków materialnych. Przy tym sprawy emerytalne i rentowe są rozpatrywane przez organy rentowe według procedury administracyjnej, zaś podstawą ich rozpoznania przed sądami ubezpieczeń społecznych (pracy i ubezpieczeń społecznych) stanowią przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.).

Następnie pani przewodnicząca poprosiła autorów referatów o ich wygłoszenie.

W pierwszym dniu obrad wygłoszono następujące referaty:

1) „Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego” – prof. dr hab. Walerian Sanetra, prezes Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego,

2) „Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych” – prof. dr hab. Andrzej Wróbel, sędzia Sądu Najwyższego,

3) „Pojęcie spraw z zakresu ubezpieczeń emerytalnego i rentowego” – dr Kamil Antonów.

W drugim dniu konferencji obradom przewodniczyli prof. dr hab. Urszula Jackowiak oraz prof. dr hab. Wojciech Muszalski. Wygłoszone zostały następujące referaty:

1) „Problem obliczania i wypłaty świadczeń z nowego systemu emerytalnego i rentowego” – prof. dr Aleksandra Wiktorow,

2) „Postępowanie dowodowe w sprawach emerytalno-rentowych” – dr Marek Pogonowski,

3) „Wznowienie postępowania w sprawach emerytalno-rentowych” – dr Renata Babińska-Górecka,

4) „Ochrona danych osobowych w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych – wybrane zagadnienia” – dr Ewa Kulesza.

Po wygłoszeniu referatów zarówno w pierwszym, jak i w drugim dniu konferencji przewodniczący obrad zaproponowali dyskusję, w trakcie której zgłaszano liczne pytania i uwagi.

Dyskusję zdominowały zagadnienia związane z tematem wznowienia postępowania. W jednej z wypowiedzi (Z. Andrzejczak) zwrócono uwagę na zasadnicze różnice między uregulowaniami z zakresu wznowienia postępowania zawartymi w ustawach dotyczących ubezpieczeń społecznych i innymi przepisami, zawartymi w szczególności w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.). Postulowano, aby nie używać zamiennie pojęć „wznowienie postępowania” i „ponowne ustalenie prawa”, gdyż są to pojęcia różne.

Należy przyjąć, że ustawodawca celowo w prawie ubezpieczeń społecznych użył innego sformułowania niż wznowienie postępowania. Geneza uregulowania ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości wskazuje, że intencją ustawodawcy było odformalizowanie tej instytucji prawa i odformalizowanie związanego z nią postępowania. Czy jest więc zasadne stanowisko Sądu Najwyższego, aby w tego rodzaju sprawach stosować art. 149 k.p.a. (tj. wydać postanowienie o wznowieniu postępowania)? W postępowaniu przed organem rentowym postanowienia są przecież niezaskarżalne, a wypełnienie zasad ogólnych k.p.a. można osiągnąć poprzez zastosowanie art. 61, zgodnie z którym wniosek o ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości wszczyna postępowanie, a gdy jest ono wszczynane z urzędu, to wówczas organ rentowy powinien zawiadomić o tym stronę postępowania. Ponadto w postępowaniu ubezpieczeniowym decyzja o odmowie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości i tak będzie podlegać merytorycznej kontroli sądu ubezpieczeń społecznych, dla którego – zgodnie z tym, co na konferencji powiedziano – nie mają znaczenia uchybienia formalne (tj. czy wydano postanowienie, czy nie o wszczęciu postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości).

Nie można koncentrować się tylko na takim aspekcie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości, które dotyczy decyzji ZUS obarczonych błędem i to na niekorzyść ubezpieczonych. Instytucja ta reguluje również takie sytuacje, gdy decyzja formalnie jest prawidłowa, lecz po jej wydaniu ubezpieczony zbierze nowe dowody i w ten sposób wykaże podstawy do ponownego ustalenia prawa, z korzyścią dla ubezpieczonego. W takiej sytuacji nawet wówczas, gdy decyzja pierwotna była przedmiotem oceny sądu, który oddalił odwołanie, odformalizowanie procedury ponownego ustalenia prawa ma ten skutek, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych może sam ponownie ustalić na korzyść strony prawo bez wznowienia postępowania sądowego. Natomiast gdy strona uzyskała dla siebie korzystny wyrok, a po jego uprawomocnieniu ujawnią się okoliczności pozwalające zweryfikować ustalone prawo na niekorzyść ubezpieczonego, to wówczas ZUS musi złożyć do sądu wnioszek o wznowienie postępowania sądowego.

Odrębna regulacja ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości niż w k.p.a. znajduje także uzasadnienie w charakterze wydawanych decyzji, jak i charakterze norm prawnych regulujących materię ubezpieczeń społecznych. Prawomocne decyzje organu rentowego mają w zasadzie charakter deklaratoryjny, stwierdzają sytuacje prawne wnioskodawców ukształtowane z mocy prawa. Jeśli zatem zostaną spełnione przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji rentowej, określone w przepisie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej i w toku ponownego postępowania wyjaśniającego okaże się, iż prawo do świadczenia nie istniało, wówczas wypłata świadczenia zostaje wstrzymana w trybie art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej. W takich okolicznościach powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest nieuzasadnione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych nie obejmuje praw, które zostały nabyte niesłusznie. Zatem także uchybienie organu rentowego na korzyść wnioskodawcy, które ma wpływ na ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości, może stanowić przesłankę weryfikacji prawomocnej decyzji rentowej z urzędu w trybie przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej.

Poruszono też problem, czy ponowne ustalenie prawa do świadczenia zastępuje tylko wznowienie postępowania w rozumieniu k.p.a., czy także inne tryby wzruszania decyzji ostatecznych, np. takie jak uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji?

Zwrócono uwagę na zagadnienie konieczności uchylania poprzednich decyzji, gdy dochodzi do ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości. Wykazano, że inaczej niż w k.p.a. w prawie ubezpieczeń społecznych, dlatego użyto terminu ponowne ustalenie prawa, a nie wznowienie postępowania, aby między innymi pokazać, że zachodzi w tym postępowaniu niejako oderwanie od decyzji, tj. że nie ma konieczności uchylania poprzednich decyzji mimo ponownego ustalenia prawa.

Wynika to z tego, że pierwotna decyzja w ustalonym stanie prawnym i zgromadzonym materiale dowodowym może być zupełnie prawidłowo wydana zgodnie z prawem proceduralnym i nie naruszać prawa, a konieczność weryfikacji ustalonego prawa (np. na korzyść ubezpieczonego) wynika

z przedłożenia nowych dowodów. W takiej sytuacji wydaje się, że nawet nie powinno się uchylać poprzedniej decyzji, gdyż w momencie jej wydawania formalnie odpowiadała ona prawu.

Ponowne ustalenie prawa do świadczenia jest oderwane od konkretnej decyzji niezależne od ilości wcześniej wydanych decyzji w sprawie. Ponownie ustalić prawo można w każdym czasie, przedawnia się natomiast roszczenie o wypłatę; termin prekluzyjny do podjęcia wypłaty i do spłaty ponownie ustalonego świadczenia wynosi maksymalnie trzy lata.

Art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej reguluje przepisy dotyczące wstrzymania wypłaty świadczenia, gdy okaże się, że prawo do tego świadczenia nie istniało. W takiej sytuacji należy się zastanowić, czy konsekwencją wstrzymania wypłaty jest konieczność uchYLENIA wszystkich poprzednich decyzji np. z kilku lat? Może się zdarzyć, że prawo do świadczenia zostanie przyznane np. za okres 20 lat wstecz, a wypłata, w przypadku braku błędu ZUS, zostanie podjęta od miesiąca złożenia wniosku o ponowne ustalenie prawa do świadczenia. Czy więc istnieje konieczność uchylania bądź zmiany wszystkich decyzji, skoro to nie jest wznowienie postępowania, a ponowne ustalenie prawa lub zobowiązania i to za zamknięty okres do 3 lat?

Relacjonując dyskusję z konferencji, wskazać należy na obszerną wypowiedź pana Jarosława Jankowiaka, który w imieniu własnym i dwóch innych osób – dr Anny Musiały i Andrzeja Milewskiego, przedstawił refleksje dotyczące ust. 5 art. 66 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jako mechanizmu kontroli decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Podstawowy problem stanowi to, czy ów przepis ma znaczenie drugoplanowe, zawężone do norm prawnych tworzących instytucje skargi i wniosku w ujęciu działu VIII k.p.a., czy też cechuje się o wiele istotniejszą doniosłością?

Interpretacja § 1 art. 157 k.p.a. w związku z ust. 5 art. 66 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych prowadzi do wniosku, że organem właściwym według § 1 art. 157 k.p.a. do stwierdzenia nieważności decyzji ZUS jest minister określony w analizowanym tu przepisie tejże ustawy. W ramach szczególnego trybu pozaodwoławczego, mającego za przedmiot stwierdzenie nieważności decyzji, organ właściwy do procedowania w tej kwestii działa jako organ pierwszej instancji. Zatem w kontekście regulacji ust. 5 art. 66 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych organem prowadzącym w pierwszej instancji postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jest wymieniony tam minister (jako organ wyższego stopnia w stosunku do ZUS), a nie organ rentowy (będący organem niższego stopnia, a więc organem niemającym, w świetle § 1 art. 157 k.p.a., kompetencji do procedowania co do stwierdzenia nieważności).

Jako przykład wskazano decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2008 r. (nr DUS/053/2175/AS/08), którą – po przyjęciu, że nie było podstaw do odmowy na mocy § 3 art. 157 k.p.a. wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji – odmówił on stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej przedłużenia miesięcznego okresu zasiłku chorobowego (z uwagi na brak przesłanek z § 1 art. 156 k.p.a.), powołując się na art. 156-158 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy o systemie ubezpie-

czeń społecznych w związku z ust. 5 art. 66 tej ustawy. Decyzja zawierała pouczenie, że służy od niej – w trybie § 3 art. 127 k.p.a. – wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy.

Zwrócono również uwagę na problem, jaki wyłania się przy analizie ogólnego stosunku ust. 5 art. 66 do trybu odwoławczego określonego w art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (w związku z § 2-3 art. 476 k.p.c.). Opowiedziano się za poglądem, że w odniesieniu do decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych, mającej zarówno administracyjno-procesową, jak i materialną płaszczyznę, odwołanie służy: w zakresie wymiaru procesowego – do organu wyższego stopnia, tj. do ministra, a w zakresie wymiaru materialnoprawnego – do sądu ubezpieczeń społecznych. Kontrola procesowego wymiaru takiej decyzji musiałaby wyprzedzać jej kontrolę materialną, tę dokonywaną przed sądem ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji sądy ubezpieczeń społecznych niejednokrotnie musiałyby zawieszać postępowanie na czas zakończenia postępowania w przedmiocie kontroli procesowego aspektu decyzji.

W toku dyskusji, dzieląc niektóre krytyczne uwagi prof. A. Wiktorow dotyczące rozwiązań proponowanych w projektach ustaw wieńczących reformę emerytalną z 1999 r., wskazano na marginalną znajomość projektowanych rozwiązań w środowiskach zainteresowanych problematyką ubezpieczeń społecznych (dr K. Ślebzak).

Inną poruszoną w dyskusji kwestią był problem związania organu rentowego wyrokami sądów w sprawach, w których nie był stroną, a dotyczących wyroków zastępujących oświadczenia woli (Z. Andrzejczak). Chodzi np. o sytuację, gdy pracodawca nie wydał świadectwa pracy, a pracownik uzyskał wyrok zaoczny nakazujący pracodawcy wydać świadectwo pracy o określonej treści. Taki wyrok zgodnie z k.p.c. zastępuje oświadczenie woli pracodawcy. Samo świadectwo pracy wystawione przez pracodawcę nie jest wiążące dla ZUS i może on inaczej ocenić fakt zatrudnienia i nie dać wiary temu dowodowi. Czy wobec tego wyrok zastępujący wydanie świadectwa pracy wiąże organ rentowy, czy nie? Czy ZUS w takiej sytuacji może kwestionować fakt istnienia stosunku pracy na tej podstawie, że faktycznie umowa o pracę była fikcyjna?

Nawiązano również do postawionego w wystąpieniu prof. W. Sanetry pytania dotyczącego tego, czy skargę kasacyjną można oprzeć na zarzucie naruszenia przez organ rentowy przepisów k.p.a. i przepisów postępowania ujętych w prawie emerytalno-rentowym. Uznano, że powołanie naruszenia prawa proceduralnego przed organem rentowym jako podstawy kasacji polegającej na naruszeniu prawa materialnego prawdopodobnie spowoduje odrzucenie skargi przez Sąd Najwyższy, gdyż niewątpliwie nie jest to prawo materialne. Należałoby więc wskazać naruszenie prawa naturalnego w związku z naruszeniem prawa proceduralnego przed organem rentowym lub też naruszenie prawa procesowego – konkretnego przepisu k.p.c. w związku z przepisami proceduralnymi dotyczącymi postępowania przed organem rentowym (Z. Andrzejczak).

W dyskusji brali również udział prelegenci, uzupełniając swoje referaty i ustosunkowując się do wskazywanych problemów i niejasności przepisów prawnych.

Prof. W. Sanetra stwierdził, że w dyskusji nie da się rozwiązać wszystkich problemów, a poza tym poglądy wyrażane w dyskusji mogą okazać się odmienne od orzecznictwa, jakie się utrwali w kategorii danych problemów. W każdym razie nawet w kwestiach podnoszonych przez prof. A. Wiktorow co do przekazania spraw wyliczenia i wypłaty emerytur z II filara do ZUS w sytuacji, gdy faktycznie stroną ewentualnego postępowania odwoławczego od takich decyzji powinny być zakłady emerytalne, a nie ZUS, jeśli zostaną przyjęte rozstrzygnięcia prawne nie w pełni przystające do opracowań doktryny, to i tak sądy orzekające w konkretnych sprawach będą musiały te problemy rozwiązać na bieżąco. Na tle tych rozstrzygnięć ukształtuje się dopiero orzecznictwo Sądu Najwyższego, którym w przyszłości będzie można się kierować nie tylko przy wyrokowaniu, ale także przy rozstrzyganiu konkretnych spraw.

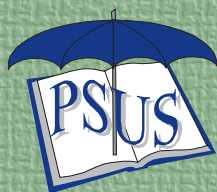
Odnosząc się do problemu związania organu rentowego wyrokami sądów, prof. W. Sanetra uznał, że ZUS jest związany rozstrzygnięciem zawartym w sentencji wyroku sądu rejonowego, wydanego w sprawie, w której nie był stroną. Stwierdził też, że w jego ocenie, jako podstawę kasacji polegającą na naruszeniu prawa materialnego powinno się traktować naruszenie prawa proceduralnego przed organem rentowym.

Prof. A. Wróbel zwrócił uwagę na brak publikacji na temat zastosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu emerytalno-rentowym.

Po zakończeniu dyskusji prof. dr hab. Barbara Wagner podziękowała wszystkim uczestnikom konferencji za udział, a w szczególności referentom za wysoki poziom merytoryczny przygotowanych referatów.

Konferencję podsumowała pani Maria Nowak, przewodnicząca Wielkopolskiego Oddziału PSUS, która także w imieniu organizatorów podziękowała wszystkim uczestnikom i sponsorom spotkania.

(Z.A., M.G.)



**POLSKIE STOWARZYSZENIE
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO**