

Rozdział I. Założenia ogólne postępowania administracyjnego szczególnego w sprawach ubezpieczeń społecznych

§ 1. Geneza i rozwój postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych

Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych było poddawane – w przebiegu ewolucji – zmiennym zabiegom zespalania i derogowania ze skodyfikowanej regulacji procesu administracyjnego. Pierwsza kodyfikacja ogólnego postępowania administracyjnego – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22.3.1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹ przesądzała w początkowym etapie jej obowiązywania o powiązaniu postępowania ogólnego z postępowaniem w sprawach ubezpieczeń społecznych na zasadzie klauzuli o generalnym stosowaniu PAdmR w tej kategorii spraw, obwarowanej jednak licznymi zastrzeżeniami i wyłączeniami, określonymi w art. 116 PAdmR. Przepis art. 116 rozporządzenia, w brzmieniu tekstu pierwotnego, przesądzał o zastosowaniu do postępowania orzeczniczego w sprawach ubezpieczeń społecznych przepisów PAdmR wyłącznie w okresie przejściowym, tj. do czasu unormowania osobną ustawą orzecznictwa w tych sprawach i tylko w takim zakresie, w jakim w myśl przepisów obowiązujących w chwili wejścia w życie PAdmR, orzecznictwo to będzie należało do władz administracji ogólnej². W konsekwencji formalne wyodrębnienie postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych spod mocy obowiązującej PAdmR stało się następ-

¹ Dz.U. Nr 36 poz. 341 ze zm. (nieobowiązujące), dalej: PAdmR.

² „Władzami administracji ogólnej” byli starostowie i wojewodowie, których kompetencje przejęły powiatowe i wojewódzkie rady narodowe. Por. ustawa z 20.3.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

stwem uregulowania zasad rozpatrywania sporów z zakresu ubezpieczeń społecznych w postępowaniu przed sądem ubezpieczeń społecznych. Na mocy ustawy z 26.3.1935 r. powołano do życia Inwalidzki Sąd Administracyjny³, który stanowił specjalne sądownictwo administracyjne względem ogólnego – reprezentowanego przez Najwyższy Trybunał Administracyjny. Następnie w ustawie z 28.7.1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych⁴ oraz licznych aktach wykonawczych, określono zasady organizacji sądownictwa ubezpieczeń społecznych, jako specjalnego sądownictwa administracyjnego oraz tryb postępowania przed tymi sądami. Na mocy wskazanej ustawy, zaraz po wojnie rozpoczęły działalność okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych i Trybunał Ubezpieczeń Społecznych; po reorganizacji z 1974 r. orzekające w strukturze okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych – nadal jako swego rodzaju specjalne sądy administracyjne oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego⁵. Poddanie orzecznictwa w sprawach ubezpieczeń społecznych sądownictwu specjalnemu sprawiło, że postępowanie w tych sprawach znalazło się formalnie w katalogu wyraźnych wyłączeń spod zakresu obowiązywania PAdmR.

Uchwalenie Kodeksu postępowania administracyjnego z 1960 r.⁶, pomimo zadania pełnej konsolidacji i kodyfikacji najszerzej rozumianego postępowania administracyjnego⁷, nie zmieniło tego stanu rzeczy. Nadal w art. 194 § 1 i 2 KPA60 utrzymano szereg wyłączeń, które występowały wcześniej w PAdmR, co łącznie z kolejnymi wyłączeniami tworzyło listę 13 dziedzin spraw, w których zastrzeżono, że przepisów Kodeksu nie stosuje się. Zgodnie z art. 194 § 1 pkt 5 KPA60 przepisy Kodeksu nie znajdowały zastosowania do postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych, rent i zaopatrzeń z innych tytułów. Klauzula derogacyjna art. 194 § 1 pkt 5 KPA60, pomimo generalnego charakteru, nie miała natomiast znaczenia prawnego w zakresie, w jakim przepisy ustaw szczególnych lub rozporządzeń wykonawczych wprost odsyłały do stosowania Kodeksu. Takie odesłanie na gruncie szerokiej materii spraw dotyczących ubezpieczeń społecznych zawierało jedynie rozporządzenie Prze-

³ Por. ustawa z 26.3.1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 26, poz. 177).

⁴ Dz.U. Nr 71, poz. 476.

⁵ Por. ustawa z 24.10.1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 39, poz. 231 ze zm.).

⁶ Por. ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.), dalej: KPA60.

⁷ J. Litwin, Z zagadnień mocy obowiązującej niektórych przepisów proceduralnych pod rządem Kodeksu postępowania administracyjnego, Pal. 1961, Nr 10, s. 20.

wodniczącego Komitetu Pracy i Płac z 12.12.1968 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń⁸, będące aktem wykonawczym do ustawy z 23.1.1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁹ oraz do ustawy z 28.5.1957 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin¹⁰. Uregulowano w nim postępowanie dotyczące świadczeń emerytalnych, tj. emerytur, rent inwalidzkich, chorobowych i rodzinnych, dodatków do emerytur i rent, a także innych świadczeń przysługujących emerytom, rencistom i członkom ich rodzin. W § 81 rozporządzenia wymieniono enumeratywnie przepisy KPA60, mające zastosowanie w postępowaniu w tej grupie spraw, a mianowicie dotyczące: 1) zasad ogólnych postępowania (art. 4–7, 10–11 KPA60), 2) wyłączenia pracownika i organu (art. 21–24 KPA60), doręczeń (art. 38, 39, 42 i 44 KPA60), wezwań (art. 46–51 KPA60), terminów (art. 53 KPA60). Podobnego odesłania do stosowania KPA60 brak było natomiast w aktach prawnych regulujących zagadnienia materialnoprawne dotyczące pozostałych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji w sferze unormowania postępowania ubezpieczeniowego, pomimo istotnie rozbudowanej procedury szczególnej, notowano luki przesądzające o braku pełnej regulacji prawnej. W związku z tym w literaturze podnoszono, że art. 194 § 1 pkt 5 KPA60 nie może wyłączać stosowania Kodeksu przed organem rentowym – w drodze analogii – w zakresie zagadnień nieunormowanych przepisami dotyczącymi tego postępowania¹¹, w tym zasad ogólnych postępowania¹². W praktyce natomiast, w celu ograniczenia dowolności w istotnych kwestiach procesowych nieunormowanych w aktach szczególnych w ogóle lub tylko częściowo, wiele zagadnień – przy braku delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia – regulowano w sposób instruktażowy w zarządzeniach i pismach okólnych ZUS, nierzadko odmiennie niż zagadnienie takie uregulowano w KPA60. Na przykład w instrukcji dotyczącej zasad wypłaty zasiłków z ubezpieczenia społecznego¹³ uregulowano m.in. ta-

⁸ Dz.U. Nr 48, poz. 347.

⁹ Dz.U. Nr 3, poz. 6.

¹⁰ Dz.U. z 1968 r. Nr 3, poz. 19.

¹¹ S. Garlicki, E. Szeremeta, Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych. Komentarz, Warszawa 1962, s. 180; W. Szubert, O charakterze prawnym ubezpieczenia społecznego, PiZS 1972, Nr 3, s. 10.

¹² M. Beca, Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu rentowym, PiZS 1965, Nr 5, s. 14 i n.

¹³ Zarządzenie Nr 38 Prezesa ZUS z 24.10.1975 r. wprowadzające instrukcję w sprawie świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.Urz. ZUS Nr 10–13, poz. 26).

kie zagadnienia, jak: pojęcie „osoby zainteresowanej” w postępowaniu o zasiłek (pkt 199); badanie prawidłowości i oryginalności dokumentów (pkt 200); sposób załatwienia sprawy przez oddział ZUS w przypadku, gdy w związku z zaistniałymi wątpliwościami z wnioskiem o ustalenie uprawnień pracownika zwrócił się zakład pracy (pkt 201) – zgodnie z instrukcją oddział ZUS wydawał wówczas, na zasadzie uznania „wyjaśnienie lub decyzję”. Instrukcje, obok kwestii formalnoprawnych, związanych z trybem załatwiania spraw, regulowały również zasady postępowania mające wpływ na prawa i obowiązki pracownika oraz zakładu pracy w toku postępowania¹⁴.

System procesowy w tej dziedzinie był zatem dosyć rozbudowany, nie odpowiadał jednak w pełni rozwiniętej procedurze administracyjnej¹⁵. Mankamenty prawnej regulacji postępowania uzasadniały zmianę tego stanu rzeczy¹⁶. Wysuwane argumenty na rzecz modernizacji postępowania ubezpieczeniowego opierano na założeniu konieczności zbliżenia postępowania do standardów KPA.

Znaczący postęp w procesie modernizacji procedury ubezpieczeniowej miał dokonać się wskutek nowelizacji KPA z 1980 r.¹⁷, między innymi przez rozciągnięcie przepisów Kodeksu na postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Proces zespalania z KPA60 objął równocześnie dwa postępowania szczególne, tj. postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i postępowanie w sprawach podatkowych. Kodeks oparty został na koncepcji regulacji obejmującej postępowanie ogólne i połączone z nim procedury szczególne, wyodrębnione w dziale III Kodeksu zatytułowanym: Przepisy szczególne postępowania w sprawach zobowiązań podatkowych oraz ubezpieczeń społecznych¹⁸. Znamionną cechą tak pojętej integracji było jednak przyjęcie odmiennych wariantów postępowań związanych, na ten czas, ze spe-

¹⁴ Bliżej na ten temat por. *J. Brol*, Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, *PiP* 1980, Nr 4.

¹⁵ W literaturze przedmiotu podkreślano wówczas potrzebę stosowania KPA, gdy nastrocza się kwestia prawa formalnego pominięta regulacją przepisów ustaw szczególnych czy rozporządzeń wykonawczych. Tak w szczególności *J. Starościak*, w: *E. Iserzon*, *J. Starościak*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory, formularze, Warszawa 1970, s. 333.

¹⁶ Uwagi w powyższym zakresie zgłaszał *de lege lata J. Brol*, Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, s. 45. Mankamenty regulacji prawnej tej dziedziny dostrzegał również *S. Zawadzki*, Teoretyczne i legislacyjne aspekty, s. 21.

¹⁷ Ustawa z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (*Dz.U.* Nr 4, poz. 8).

¹⁸ Bliżej na ten temat zob. *S. Zawadzki*, Teoretyczne i legislacyjne aspekty, s. 21; *J. Borkowski*, Problemy rozszerzania, s. 37 i n.

cyfiką odrębności procesowych. W zakresie zobowiązań podatkowych okazało się, że ilość wyspecjalizowanych przepisów procesowych nie powiększy poważnie objętości nowelizowanego aktu, stąd też z powodzeniem można było dokonać ściślejszego podporządkowania procedurze KPA60 z zastrzeżeniem specjalnych, podyktowanych charakterem regulacji prawnomaterialnych, odrębności proceduralnych, które ujęto w ramy art. 164 do 179 KPA80.

Inaczej sytuacja przedstawiała się w procesie zespalania z KPA60 postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Podobnie jak w sprawach podatkowych, również w tym przypadku u źródeł koncepcji polegającej na włączeniu postępowania ubezpieczeniowego do systemu procesowego Kodeksu stanęły pryncypia stworzenia, przez wprowadzenie zupełnej regulacji prawnej postępowania w tym trybie, jednolitego wzorca normatywnego w relacjach pomiędzy administracją a jednostką w każdej dziedzinie stosunków procesowych, a w konsekwencji uproszczenia procedury i lepszego opanowania jej postanowień przez pracowników organu stosującego prawo. Jedną z miar założonego procesu kodyfikacyjnego miało być jednocześnie ukształtowanie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych jednolitego i klarownego systemu procesowego odpowiadającego cechom postępowania administracyjnego¹⁹. Względy praktyki stosowania prawa dyktowały konieczność stworzenia systemu procesowego odpowiadającego specyfice spraw ubezpieczeniowych, zwłaszcza z punktu widzenia ich szczególnej wagi i masowej skali. Wydawało się jednocześnie, że nie będzie przeszkód do unifikacji tego postępowania z KPA60 przy zachowaniu rzeczywiście niezbędnych odrębności w kilku kwestiach²⁰. Jednakże stan ówczesnej regulacji przepisów ustaw szczególnych i rozporządzeń wykonawczych z góry przesądzał, że będzie to musiał być proces znacznie rozciągnięty w czasie. Dynamika rozwoju ubezpieczeń społecznych i jego poszczególnych form świadczeniowych sprawiła, że na dzień 31.1.1980 r. stan prawny w tej dziedzinie charakteryzował się dużą ilością i różnorodnością aktów, z których każdy zawierał zwykle odrębny rozdział poświęcony postępowaniu. Przepisy te regulowały fragmentarycznie poszczególne zagadnienia postępowania przed organami ZUS. Były to z reguły mini procedury przywiązane do norm prawa materialnego – określających poszczególne formy świadczeniowe. Ich konsekwentne statuowanie w różnych aktach prawnych świadczyło przy tym o silnych związkach

¹⁹ J. Borkowski, *Problemy rozszerzania*, s. 43.

²⁰ Tak w szczególności J. Borkowski, w: *Problemy rozszerzania*, s. 40; S. Zawadzki, *Teoretyczne i legislacyjne aspekty*, s. 21.

przepisów prawa formalnego i materialnego, wyrażających się w konieczności dopasowania norm proceduralnych do określonej grupy norm materialnych, uwzględniających ich specyfikę²¹. Największa koncentracja materiału procesowego miała miejsce w przepisach dotyczących postępowania emerytalno-rentowego. W tym zakresie nadal obowiązujący akt wykonawczy do ustawy z 23.1.1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz do ustawy z 28.5.1957 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin, tj. rozporządzenie z 12.12.1968 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń, zawierało obok własnych – licznych postanowień proceduralnych, odesłania do wąskiego zakresu przepisów KPA. W konsekwencji stan prawa, zasięg regulacji szczególnych, ilość odstępstw od zasad ogólnego postępowania administracyjnego, podyktowanych swoistą naturą tych spraw sprawiał, że myśl o pełnej unifikacji postępowania administracyjnego stanowić mogła jedynie nieosiągalną ideę. Zamieszczenie wszystkich odstępstw w KPA uczyniłoby ten akt nadmiernie szczegółowym i kazuistycznym. Koniecznością stało się więc rozwiązanie minimalistyczne, oparte na przejściowym założeniu jedynie formalnoprawnych związków przez zastosowanie konstrukcji art. 180 § 1 KPA80, który miał stanowić podstawę dla rozwoju przepisów prawa ubezpieczeniowego ukierunkowanego na osiągnięcie efektu zbieżności z postępowaniem w trybie KPA, przy zachowaniu jedynie rzeczywiście niezbędnych odrębności²². Docelowo, jako priorytet na drodze osiągnięcia właściwego standardu postępowania, wskazywano stan, w którym po dokonaniu niezbędnej selekcji przepisów inkorporowanych do kodyfikacji, w dziale III Kodeksu – poświęconym administracyjnym postępowaniom szczególnym zostaną zamieszczone tylko takie przepisy, które będą niezbędne i przystosowane wyłącznie do trybu postępowania ubezpieczeniowego²³. W pozostałym zakresie znajdzie zastosowanie regulacja ogólna Kodeksu. Rozwiązanie art. 180 § 1 KPA80 oparto zatem na przejściowym założeniu formalnoprawnych związków obu procedur. Przepis art. 180 § 1 KPA80 określił formułę stosowania przepisów Kodeksu w zakresie, w jakim przepisy ubezpieczeń nie ustalają odmiennych zasad postępowania w tych

²¹ J. Borkowski, Problemy rozszerzania, s. 37–42; K. Kolański, Droga rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, PiZS 1986, Nr 8, s. 45.

²² S. Zawadzki, Teoretyczne i legislacyjne aspekty, s. 21.

²³ J. Borkowski, Problemy rozszerzenia, s. 37–43.

sprawach. Miało to o tyle pozytywne znaczenie, że zadekretowano regułę stosowania KPA80 w kwestiach nienormowanych w przepisach szczególnych²⁴.

Znamienne dla podejmowanych zabiegów konsolidacyjnych w obszarze prawa ubezpieczeń społecznych jest jednak to, że ustawodawca w praktyce legislacyjnej, jaka miała miejsce po dacie wejścia w życie nowelizacji z 1980 r., przeszedł do porządku dziennego nad założoną koncepcją unifikacyjną. Model sprzężenia regulacji prawnej postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych z Kodeksem, wyznaczony klauzulą generalną art. 180 § 1 KPA80, nie wypełnił oczekiwanej funkcji uniwersalizującej. Sposób wyznaczenia zakresu związania Kodeksem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, faktycznie zdeterminowanego przepisami prawa materialnego, stał się źródłem destrukcji pierwotnego założenia i swoistego rozprężenia proceduralnego pomiędzy regulacją KPA a przepisami ustaw szczególnych w tych sprawach w dalszym procesie ich ewolucji. Pierwsze symptomy osłabiania znaczenia rozwiązań ogólnej procedury administracyjnej w materii postępowania ubezpieczeniowego pojawiły się wkrótce po wejściu w życie noweli KPA z 1980 r. Po pierwsze w praktyce stosowania prawa zaznaczały się wątpliwości interpretacyjne w zakresie określenia relacji pomiędzy klauzulą art. 180 § 1 KPA80 o generalnym stosowaniu przepisów Kodeksu w zakresie nieuregulowanym w aktach szczególnych, a § 81 rozporządzenia z 12.12.1968 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalne i zasad wypłaty tych świadczeń, wskazującego wprost wybrane przepisy KPA, które znajdują zastosowanie. Po drugie w ustawodawstwie ubezpieczeniowym zaznaczyła się wyraźna tendencja dekodyfikacyjna, polegająca na zamieszczaniu w nowo uchwalanych ustawach szczególnych i rozporządzeniach wykonawczych przepisów proceduralnych regulujących szczegółowo kwestie dotyczące trybu załatwiania spraw z tego zakresu. Rozporządzeniem Rady Ministrów z 7.2.1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń²⁵, wydanym z mocy delegacji art. 89 ust. 3, art. 94 i art. 105 ustawy z 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin²⁶, unormowano w spo-

²⁴ S. Zawadzki, Teoretyczne i legislacyjne aspekty, s. 21; J. Borkowski, Problemy rozszerzania, s. 40.

²⁵ Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.

²⁶ Dz.U. Nr 40, poz. 267. Na mocy wskazanej delegacji ustawowej Minister Pracy i Polityki Socjalnej uzyskał upoważnienie do określenia w rozporządzeniu rodzaju dowodów uzasadniających prawo do świadczeń i ich wysokość; określenia szczegółowego trybu postępowania w sprawach ustalania prawa do świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie oraz określenia szczegółowych zasad wypłaty świadczeń.

sób szczegółowy te instytucje proceduralne, które są najbardziej typowe i przydatne w praktyce stosowania prawa. Był to rozległy zakres regulacji, podyktowany – jak można sądzić – wolą objęcia jednym aktem prawnym wszystkich podstawowych instytucji proceduralnych w tej najliczniejszej grupie spraw. Przepisy KPA80 znajdowały zastosowanie tylko w nielicznych kwestiach, zasadniczo dotyczących czynności materialno-technicznych organu lub w zakresie uzupełniającym luki w regulacji szczególnej poświęconej adekwatnym instytucjom procesowym. Niepokojącym był przy tym fakt, że za sprawą klauzuli art. 180 § 1 KPA80, podjęty zabieg legislacyjny – ustalania odmiennych zasad postępowania w przepisach dotyczących ubezpieczeń społecznych (ustawach i aktach wykonawczych do ustawy) – pozostawał w zgodzie z prawnie dopuszczalnym mechanizmem ustanawiania dyspens od stosowania KPA w sprawach z tego zakresu.

Proces emancypacji rozwiązań szczególnych został zintensyfikowany w pracach nad ustawą z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁷ oraz nad ustawą z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²⁸. Są to akty prawne, mocą których zreformowano system ubezpieczeń społecznych w Polsce²⁹. Wymierne skutki reformy przejawiają się jednak jedynie w sferze materialnoprawnej. Na gruncie postępowania ubezpieczeniowego utrzymano *status quo*, tj. zachowano konstrukcję art. 180 § 1 KPA80, przy jednoczesnym utrzymaniu wariantu odrębnego regulowania kwestii procesowych natury podstawowej w przepisach szczególnych. Dodatkowo zapowiedzią jeszcze dalej idących zmian była, wynikająca z art. 123 EmRentyFUSU98, perspektywa uregulowania w drodze rozporządzenia zasad postępowania niezbędnych w głównych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w sposób szczególny względem reguł postępowania wyni-

²⁷ Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, dalej: EmRentyFUSU98.

²⁸ Dz.U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887, dalej: SysUbSpoU98.

²⁹ Zreformowany system ubezpieczeń społecznych w Polsce rozpoczął funkcjonowanie z dniem 1.1.1999 r. W zakresie przyjętych rozwiązań, por. M. Rymśa, Stan i perspektywy reformy ubezpieczeń w Polsce, PiZS 1997, Nr 12, s. 3–12; M. Rymśa, Docelowy model ubezpieczeń społecznych w Polsce, PiZS 1998, Nr 9, s. 3–9; U. Kalina-Prasznik, Uwagi na temat reformy ubezpieczenia społecznego pracowników, PiZS 1999, Nr 1, s. 5–9; *taż*, Uwagi o reformowaniu systemu emerytalnego, PiZS 1997, Nr 9, s. 3–6; B. Wagner, Sytuacja ubezpieczonych po zmianie systemu emerytalnego, PUSiG 1999, Nr 10, s. 3–5; *taż*, Podmiotowy zakres ubezpieczeń: emerytalnego i rentowego, PUSiG 1999, Nr 3, s. 3–6; T. Liszcz, Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, PUSiG 1999, Nr 3, s. 7–9; J. Jędrasik-Jankowska, Nowy system ubezpieczeń społecznych – wybrane problemy, PiZS 1999, Nr 3, s. 19–21; J. Kuźniar, System ubezpieczeń społecznych, PUSiG 1999, Nr 6, s. 3–8; M. Janiszewska-Wyszyńska, Emerytura po reformie, Sł. Prac. 1999, Nr 1, s. 1–6.

kających z KPA. W tym świetle formuła pierwszeństwa stosowania przepisów ustaw szczególnych przed postanowieniami KPA rodziła niebezpieczeństwo sukcesywnego minimalizowania znaczenia Kodeksu w postępowaniu ubezpieczeniowym. W związku z faktem, że minister nie korzystał przez długi czas, po wejściu w życie ustawy, ze swojego prawa ukonstytuowanego przepisem art. 123 EmRentyFUSU⁹⁸, zakres delegacji ustawowej uległ swoistej dezaktualizacji, a w konsekwencji derogacji mocą ustawy z 25.3.2011 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych³⁰. Podwaliny dla uszczegółowienia procedury aktem rangi podstawowej, z kazuistycznym wyznaczeniem przedmiotowych ram emancypacji względem reguł ogólnego postępowania administracyjnego, ukształtował dodany przepis art. 128a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³¹. Statuowana w nim delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego sformułowała umocowanie do określenia: 1) zakresu obowiązków informacyjnych organów rentowych; 2) warunków i trybu wszczęcia postępowania w sprawach świadczeń; 3) sposobu ustalania daty zgłoszenia wniosku o świadczenie lub o ustalenie jego wysokości, jeżeli wniosek nie został złożony w organie rentowym; 4) rodzajów dowodów uzasadniających prawo do świadczeń lub ich wysokości w przypadku, gdy konto ubezpieczeniowe nie zawiera tych danych; 5) zakresu danych, które mogą być udowodnione w drodze zeznań świadków lub oświadczeń ubezpieczonych, wraz ze wskazaniem formy tych zeznań lub oświadczeń; 6) sposobu obliczania świadczeń i okresów uwzględnianych przy ustalaniu świadczeń; 7) elementów, jakie powinna zawierać decyzja organu rentowego oraz jej uzasadnienie, a także zakresu informacji, które powinny być zawarte w pouczeniu do tej decyzji; 8) formy prowadzenia akt sprawy i ich przechowywania oraz okresu przechowywania akt sprawy prowadzonych w formie elektronicznej; 9) trybu postępowania oraz rodzajów dowodów niezbędnych do przyznania przez Prezesa Zakładu świadczeń w drodze wyjątku – przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia sprawnego i terminowego ustalania prawa i wysokości świadczeń przewidzianych w ustawie.

Znacznie rozszerzony zakres upoważnienia ustawowego określił zasięg ekspansji przepisów szczególnych, inflacji prawa w dziedzinie procesu admi-

³⁰ Por. Dz.U. Nr 75, poz. 398.

³¹ Artykuł 128a EmRentyFUSU został dodany mocą art. 8 pkt 6 ustawy z 25.3.2011 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych z dniem 1.5.2011 r.

nistracyjnego, daleko idącej emancypacji względem rozwiązań kodeksowych i eksponowania odrębności proceduralnej w obszarze prawa ubezpieczeń społecznych. Materializacja zapowiadanych zmian nastąpiła mocą rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11.10.2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe³², co z nakładającymi się dalszymi – sukcesywnymi zabiegami uszczegóławiania rozwiązań procesowych w aktach szczególnych, wyznaczyło kolejny etap rozwoju przepisów prawa o postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w kierunku faktycznej autonomizacji postępowania, pomimo formalnoprawnego związania zakresem obowiązywania KPA. Oznacza to w praktyce brak rokowań na przyszłość w zakresie unifikacji postępowania w sensie merytorycznym przez poddanie go jednolitym zasadom i zintegrowanie z procedurą przewidzianą w Kodeksie; co więcej przeprowadzone zmiany w wymiarze formalnoprawnym wskazują, że głoszony niegdyś postulat maksymalnego dostosowania trybu postępowania i utrzymania jedynie obiektywnie niezbędnych odrębności, przestał być już priorytetem.

§ 2. Regulacja prawna postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych

W rozważaniach nad problematyką regulacji prawnej postępowania w materii ubezpieczeń społecznych zasadnicze znaczenie należy przypisać rozwiązaniu zawartemu w art. 180 § 1 KPA, zamieszczonym w dziale III Kodeksu. Zgodnie z jego brzmieniem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Artykuł 180 § 1 KPA ustanawia zasadę stosowania przepisów Kodeksu, z zastrzeżeniem wyłączenia stosowania w warunkach przyjęcia odmiennych zasad postępowania w przepisach odrębnych. Konstrukcja art. 180 § 1 KPA znajduje również odbicie w ustawach szczególnych, które statuują odpowiednio w art. 124 EmRentyFUSU oraz w art. 123 SysUbSpołU analogiczną (co do istoty) regułę, w myśl której, w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy KPA, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Okazuje się zatem, że mamy tu do czynienia z całym systemem odesłań, z których klu-

³² Dz.U. z 2011 r. Nr 237, poz. 1412, dalej: PostEmRentR.

czowe znaczenie przypisuje się odesłaniu art. 180 § 1 KPA tylko z tej racji, że przesądza o konieczności kwalifikacji postępowania ubezpieczeniowego, jako formy szczególnego postępowania administracyjnego zintegrowanego z KPA, a tym samym determinuje formalnie ocenę charakteru prawnego postępowania w fazie procesu przed organem rentowym. Faktycznie jednak konsekwentnie utrzymywany model rozwiązań prawnych, opartych na klauzuli art. 180 § 1 KPA, przesądza, w warunkach stanu regulacji szczególnych, o pierwszeństwie zastosowania *leges speciales* przed rozwiązaniami ogólnymi KPA. Przepisy SysUBSpołU i EmRentyFUSU wraz z rozporządzeniami wykonawczymi zawierają szereg odrębności proceduralnych, stanowiących rozwiązania szczególne względem obowiązujących w tym zakresie unormowań KPA. Stąd też pomimo generalnej formuły art. 180 § 1 KPA, główny ciężar regulacji prawnej postępowania spoczywa na przepisach aktów szczególnych.

Z kolei dla oceny regulacji prawnej postępowania w innym aspekcie odniesienia, tj. określonej kwalifikacji w ramach systematyki postępowań administracyjnych szczególnych, przede wszystkim na linii – autonomiczne lub nieautonomiczne, nie bez znaczenia pozostają również normy wyprowadzone z przepisu art. 1 KPA. Zasadniczo na mocy klauzuli generalnej art. 1 pkt 1 i 2 Kodeksu, postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zyskuje znamiona procesu jurysdykcyjnego, który jako nieobjęty systemem wyłączeń statuowanych w art. 3 Kodeksu, pozostaje w zakresie oddziaływania przepisów KPA. Niemniej jednak w kontekście regulacji działu III Kodeksu powstaje pytanie, czy objęcie postępowania w tych sprawach kodyfikacją również za sprawą wyodrębnienia przepisów szczególnych w postaci osobnego działu Kodeksu, ma wyznaczać jakieś istotne różnice jakościowe w sposobie normowania tej procedury względem innych postępowań jurysdykcyjnych, które są związane reżimem KPA przez sam fakt kwalifikacji sprawy, jako przedmiotu postępowania, w kategoriach, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 2 Kodeksu. Niewątpliwie przepis art. 180 § 1 KPA, ale również norma art. 1 Kodeksu – wyznaczająca enumeratywnie postępowania będące przedmiotem normowania KPA i objęte zakresem obowiązywania ustawy, wyrażają swoisty sposób zespolenia postępowania szczególnego z Kodeksem. W enumeracji pozytywnej zakresu obowiązywania Kodeksu (art. 1 pkt 1–6 KPA) brak jest wyraźnego odniesienia do postępowania szczególnego w sprawach ubezpieczeń społecznych, pomimo regulacji działu III, skompilowanej *de facto* z kodyfikacją. Wydaje się, że tak wyznaczony system relacji nie jest przypadkowy. Należy zauważyć, że pomiedzy terminem „normuje postępowanie”, zamieszczonym w przepisie art. 1 KPA – wyznaczającym zakres obowiązywania Kodeksu a terminem „stosuje się prze-

pisy Kodeksu”, statuowanym normą art. 180 § 1 KPA, występuje różnica zakresów znaczeniowych pojęć o dużym ciężarze gatunkowym, posiadającym wymierny wpływ na ocenę charakteru prawnego regulacji. „Normowanie” oznacza w istocie regulowanie według pewnych znormalizowanych, ujednoliconych i wystandaryzowanych reguł prawnych, natomiast „stosowanie” wiąże się wyłącznie z czynieniem użytku, posługiwaniem się przepisami dla osiągnięcia określonego efektu – w przypadku procedury, efektu zupełności regulacji prawnej. W konsekwencji sposób zespolenia postępowania szczególnego z KPA, po pierwsze wyznacza swoisty system relacji względem standardu podstawowego Kodeksu, pozostawiając w istocie sferę normowania procedury regulacji ustaw szczególnych, z zastrzeżeniem stosowania KPA w materii nieobjętej zakresem normowania, po drugie nie wyłącza *a limine* autonomicznego charakteru postępowania ubezpieczeniowego. O tym przesądzać będzie stosowana technika legislacyjna w konstruowaniu postępowania szczególnego, wpływająca na przejrzystość aktu prawnego i zwartość jego konstrukcji³³. Autonomiczny charakter procedury łączy się zasadniczo z możliwością odnotowania kompletnego zespołu unormowań umożliwiających całościowe przeprowadzenie postępowania od momentu jego wszczęcia do zakończenia, bez względu na technikę tworzenia zupełnego zbioru uregulowań, a zatem nie łącząc również techniki bezpośrednich lub generalnych odesłań³⁴. Jest to przy tym nie tylko efekt tworzenia procedur jurysdykcyjnych wyraźnie wyłączonych spod zakresu stosowania KPA, ale również następstwo konsolidacji przepisów procesowych poza Kodeksem – tworzących zwarty, odmienny w założeniach podstawowych i rozwiązaniach proceduralnych, w miarę całościowy zespół rozwiązań prawnych składających się na ciąg czynności procesowych organu w wydzielonej przedmiotowo materii spraw, bez wyraźnego derogowania spod mocy obowiązującej Kodeksu³⁵. Nie bez powodu Kodeks oparty został bowiem na koncepcji regulacji obejmującej postępowanie ogólne i połączone z nim procedury szczególne, wyodrębnione w dziale III Kodeksu. Tym samym ze swej istoty pozostaje zbiorem procedur o różnym charakterze, zintegrowanych funkcjonalnie, lecz wyłącznie zrelatywizowanych w sposób swoisty względem postępowania ogólnego, wytyczonego przepisami działu I i II KPA.

³³ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 21.

³⁴ M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja*, s. 537.

³⁵ M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych*, w: *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górznińska (red.), Warszawa 2014, s. 71 i n.; M. Gajda-Durlik, *Dekodyfikacja*, s. 526 i n.

Problematyka regulacji prawnej postępowania, a także kwalifikacji w ramach przyjętej systematyki postępowań szczególnych na autonomiczne i nie-autonomiczne, wymaga również zaakcentowania istotnej kwestii złożonego toku postępowania, przekształcającego się – co do zasady – z administracyjnego, przed organem rentowym, w cywilne, na etapie odwoławczym, prowadzone w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych. Przyjęta etapowość w konstrukcji postępowania zawierającego elementy procesu administracyjnego, jak i cywilnego, kształtuje jego złożony charakter prawny. Formuła sądowego postępowania odwoławczego wyłącza przy tym gwarancje ochrony praw jednostki, które wynikają z zawartego w KPA katalogu prawnych środków kontroli rozstrzygnięć w administracyjnym toku instancji. Ograniczenia stosowania KPA w administracyjnym postępowaniu ubezpieczeniowym wynikają zatem nie tylko ze szczególnych względem KPA zasad i trybu postępowania w procesie decyzyjnego kształtowania praw lub obowiązków, lecz przede wszystkim z jednoinstancyjności postępowania³⁶. Dodatkowo przypisanie istotnej roli sądownictwu powszechnemu i standardom procedury cywilnej powoduje, że postępowanie przed organem instytucji ubezpieczeniowej, pomimo dużego sformalizowania, pełni niejako rolę postępowania wstępnego – przedsądowego postępowania niespornego przed jedną ze stron stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego. Jego zakończenie, jak i bezskuteczny upływ terminu, w którym postępowanie to powinno być zakończone, otwiera drogę postępowania spornego, które zmierza do merytorycznego rozstrzygnięcia o uprawnieniach i obowiązkach stron sporu³⁷.

Wyłożone względy dają powody do twierdzenia, że postępowanie szczególne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wykazuje, z racji swej struktury i źródeł regulacji, wszelkie cechy procedury złożonej, zakładającej mieszany, administracyjno-sądowy wariant postępowania. W postępowaniu szczególnym notuje się istotne modyfikacje rozwiązań ogólnego postępowania administracyjnego, a co więcej, własne oryginalne normy i konstrukcje wykazujące niekiedy względem KPA pewne zewnętrzne związki o charakterze pojęciowym, czy też wyrażające się w istocie tych rozwiązań w praktyce stosowania prawa, lecz stworzone lub zmodyfikowane wyłącznie na użytek spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego³⁸. Ich wdrożenie wynika z praktyki sto-

³⁶ K. Kolasinski, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 9.

³⁷ K. Kolasinski, *Droga rozpoznawania spraw*, s. 45.

³⁸ S. Plązek, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, w: B. Wagner (red.), *Problemy Prawa Ubezpieczeń Społecznych*, Kraków 1996, s. 50.

sowania prawa, stąd też mniejszą wagę przywiązuje się do kwestii zachowania „czystości” tworzonych konstrukcji. W wyniku przyjęcia podanych kryteriów wyboru doszło bowiem do powstania procedury zawierającej elementy właściwe dla odmiennych typów postępowań, celem zachowania zespołu odpowiednich gwarancji ochrony interesów jednostki oraz standardów rozstrzygania. Jednocześnie zespół ogólnych norm procesowych KPA zachowuje dla nich pozycję bezpośredniego *leges generales*³⁹. Można powiedzieć, śledząc poszczególne rozwiązania procesowe, że postępowanie ubezpieczeniowe kształtowało się według wzoru administracyjnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu gotowych, sprawdzonych urządzeń procesu cywilnego. Ze względu na znaczenie i skalę przyjętych rozwiązań procesowych, wykazuje więc wszelkie cechy szczególnej – wyczerpującej procedury administracyjnej, która korzysta z założeń pojęciowych i normatywnych, odpowiednio modyfikowanych, co jest generalnie zjawiskiem pozytywnym, służącym urzeczywistnieniu ekonomii legislacyjnej⁴⁰. Są one recypowane bezpośrednio na grunt postępowania ubezpieczeniowego, odpowiednio modyfikowane, bądź też wdrażane drogą bezpośrednich odesłań do przepisów innych aktów, co stanowi powszechnie stosowaną technikę prawodawczą⁴¹.

W tym świetle, wobec obecnego stanu regulacji prawnej, można mówić o faktycznej autonomizacji postępowania ubezpieczeniowego. Co więcej, znaczny czas, jaki upłynął od nowelizacji KPA z 1980 r., w związku z utrzymaniem zasadniczo tożsamego zakresu regulacji prawnej postępowania, wywołuje wrażenie, że głoszony niegdyś postulat unifikacji traci praktyczne znaczenie. Jedynie idea kompleksowego unormowania postępowania administracyjnego w jednym akcie prawnym stanowi argument na rzecz utrzymania formalnych związków postępowania ubezpieczeniowego z uregulowaniem zawartym w Kodeksie⁴². Urealnienie koncepcji unifikacyjnej musiałoby jednak

³⁹ Podobne stanowisko na gruncie norm materialnoprawnych prezentuje S. Płazek, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, s. 50.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 51.

⁴¹ J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, Nr 3, s. 367; zob. również S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 25 i n.

⁴² Potrzeba kompleksowego unormowania postępowania administracyjnego była w latach 70. powszechnie akceptowana w literaturze przedmiotu. Por. J. Jendrośka, *Kodeks postępowania administracyjnego a proces doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej*, PiP 1977, Nr 4, s. 28; Z. Janowicz, *Uwagi o doskonaleniu postępowania administracyjnego*, PiP 1978, Nr 5, s. 54 i n. Za potrzebą utrzymania jednolitości postępowania administracyjnego w związku z wyodrębnie-

oznaczać, przy utrzymaniu konstrukcji szczególnego postępowania administracyjnego wcielonego do KPA, konieczność zamieszczenia odrębnych przepisów proceduralnych w Kodeksie. Nieodzownym byłoby w konsekwencji poddanie rewizji wszystkich odrębności postępowania ubezpieczeniowego, zbadanie ich przydatności praktycznej oraz ich wartości z punktu widzenia interesów stron i pozycji organu prowadzącego postępowanie, przy założeniu pewnego kompromisu, którego wynikiem miałyby być przybliżenie procedury szczególnej do wzoru procedury ogólnej przez zredukowanie liczby odrębnych rozwiązań prawnych. Granica, do której można by ten kompromis sprowadzić, musiałaby zostać wyznaczona przez merytorycznie uzasadnione odrębności podyktowane specyfiką spraw rozpoznawanych w postępowaniu ubezpieczeniowym⁴³.

Taki zabieg jest w obecnym stanie regulacji w zasadzie nieosiągalny oraz mijałby się z założeniem racjonalnego tworzenia prawa. Swoista natura spraw ubezpieczeniowych wymaga szeregu obiektywnie uzasadnionych odstępstw od zasad i trybu ogólnego postępowania administracyjnego. Są to zagadnienia proceduralne regulowane łącznie z problematyką ustrojowo-organizacyjną oraz prawnomaterialną, stąd też wymagają odrębnej, bardziej szczegółowej regulacji zagadnień proceduralnych⁴⁴. Sama konstrukcja art. 180 § 1 KPA zdaje się temu nie przeczyć. Zastrzeżenie uczynione w art. 180 § 1 KPA, tj. o stosowaniu KPA, chyba że przepisy szczególne ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach, uwzględnia – z mocy statuowanej w nim normy prawnej – *differentia specifica* tej kategorii spraw. Wobec obecnego stanu regulacji prawnej postępowania ubezpieczeniowego – faktycznej jego autonomizacji, wydaje się zatem, że warto zastanowić się nad sensem dalszego utrzymywania działu III Kodeksu, zrewidować trafność przyjętych założeń legislacyjnych w celu wypracowania, adekwatnej dla tej kategorii spraw, koncepcji jednolitego unormowania poza kodyfikacją. Oznaczałoby to niewątpliwie miłowy krok na drodze gwarantowania właściwego systemu procesowego, odpowiadającego w swej jakości pełnej, rozwiniętej procedurze administracyjnej. Nie oznacza to przy tym, że przepisy KPA, jako normujące postępowanie

niem spraw podatkowych zob. również Z. Janowicz, Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej, RPEiS 1995, Nr 1, s. 40.

⁴³ J. Borkowski, Problemy rozszerzania, s. 40.

⁴⁴ W szczególności E. Ochendowski podkreśla w takich przypadkach potrzebę odrębnych, szczegółowych regulacji. E. Ochendowski, O dekodyfikacji postępowania administracyjnego na przykładzie Ordynacji podatkowej. Prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu, PPAS, Warszawa 1999, s. 221.