

# **Postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych**

Przejdź do produktu na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

# Wstęp

Przedmiotem opracowania jest postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>. Wybór problematyki nie jest przypadkowy. Po czterech dekadach obowiązywania rozwiązań proceduralnych działu III KPA, stanowiących spoiwo pomiędzy ogólną – skodyfikowaną procedurą administracyjną a postępowaniem szczególnym w sprawach ubezpieczeń społecznych, można odnieść wrażenie, że pomimo formalnego objęcia reżimem KPA materii postępowania w tych sprawach, konstrukcje przepisów ustaw odrębnych w coraz mniejszym stopniu przystają do instytucji KPA, a utrzymywana pod tytułem działu III Kodeksu – Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych, struktura regulacji oparta nieprzerwanie o dwa artykuły, z których kluczowe znaczenie posiada zasadniczo art. 180 § 1 KPA, staje się źródłem destrukcji pierwotnego założenia unifikacyjnego oraz swoistego rozprężenia proceduralnego pomiędzy reżimami procesowymi – ogólnym i szczególnym. Ma to niebagatelny wpływ na praktykę orzeczniczą, w której notuje się nawarstwiający problem o doniosłym znaczeniu dla procesu stosowania prawa, związane w szczególności z wyznaczeniem zakresu odniesienia przepisów Kodeksu w sprawach ubezpieczeń społecznych z odesłania art. 180 § 1 KPA, a w konsekwencji z rekonstrukcją pełnego systemu proceduralnego. Stopień trudności potęguje, z jednej strony fakt postępującej kazuistyki ustaw szczególnych w obrębie rozwiązań formalnoprawnych; wyraźne tendencje emancypacyjne ukierunkowane na tworzenie wyczerpującego zbioru regulacji prawnych opartych na odmiennej regule postępowania, a jednocześnie szczególnej afirmacji drogi odwoławczej do sądu powszechnego, z drugiej modernizacja KPA

---

<sup>1</sup> Pojęcie postępowanie administracyjne szczególne jest w terminologii doktryny procesu administracyjnego przypisywane postępowaniom uregulowanym (normowanym) poza Kodeksem – właściwym dla określonej, przedmiotowo wyodrębnionej kategorii spraw – występującym jednak w określonej relacji względem KPA, jaka zachodzi pomiędzy *lex specialis* i *lex generalis*. Por. np. J. Borkowski, Administracyjne postępowanie szczególne, Łódź 1972, s. 5 i n.; J. Borkowski, Postępowanie administracyjne. Zarys systemu, Warszawa 1976, s. 5 i n.; J. Borkowski, Postępowanie administracyjne ogólne a procedury szczególne, w: Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych. Zbiór studiów poświęconych pamięci Profesora Jerzego Starościa, Ossolineum 1978, s. 103; J. Borkowski, Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne, w: Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999, s. 76 i n. Jako szczególne postępowanie administracyjne jest traktowane m.in. postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Por. np. A. Matan, Postępowanie administracyjne szczególne, w: System prawa administracyjnego procesowego, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), Zagadnienia ogólne, t. I, G. Łaszczycza (red.), Warszawa 2017, s. 219 i n. Na potrzeby pracy twierdzenie to jest przyjmowane, jako pewne, a zatem niewymagające weryfikacji.

na mocy zmian aktu notowanych w ostatnich latach<sup>2</sup>, rodzących pytania o przystawalność nowych rozwiązań prawnych do właściwości spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, pomimo braku wyraźnego ich wyłączenia, czy derogowania w wyniku statuowania w przepisach szczególnych odmiennych zasad postępowania. W konsekwencji potrzeba szerszej – uwzględniającej przede wszystkim aspekt praktyczny – analizy uwarunkowań, istoty i celu rozwiązań instytucjonalnych postępowania szczególnego w tych sprawach, a także relacji względem KPA w obecnych uwarunkowaniach prawnych, nie wzbudza wątpliwości. Okazuje się bowiem, że podejmowana – w szczególności w pierwszych latach od objęcia postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych reżimem KPA – problematyka styku postępowania administracyjnego ogólnego oraz szczególnego<sup>3</sup>, a także przeprowadzona w doktrynie ocena tych rozwiązań w związku z przełomową reformą prawa ubezpieczeń społecznych z 1999 r.<sup>4</sup> nie traci na aktualności. Można nawet stwierdzić, że zwłaszcza perspektywa historyczna – pierwotna idea, która legła u podstaw zespolenia postępowania szczególnego z KPA oraz nadzieje unifikacyjne, jakie wiązano ze zmianami systemowymi w obszarze prawa ubezpieczeniowego – decydują, w aspekcie obecnego stanu regulacji, ze zwiększoną siłą o teoretycznej i praktycznej randze problemu.

Znamienne dla koncepcji postępowania administracyjnego szczególnego w sprawach ubezpieczeń społecznych jest to, że postępowanie w tych sprawach w sposób swoisty i dość żywiołowy znalazło się na liście postępowań administracyjnych objętych przedmiotem regulacji KPA. Wprowadzony w wyniku nowelizacji z 1980 r.<sup>5</sup> dział III Kodeksu jest przede wszystkim reminiscencją unifikacyjnych dążeń w obszarze najszerszej rozumianego postępowania administracyjnego, wyrażanych także klauzulą derogacyjną art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej z 1980 r.<sup>6</sup> oraz zabiegiem ogra-

---

<sup>2</sup> Por. ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.) oraz ustawa z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

<sup>3</sup> Por. *J. Borkowski*, Problemy rozszerzania i zakresu ujednoczenia postępowania administracyjnego, PiP 1979, z. 10, s. 43; *S. Zawadzki*, Teoretyczne i legislacyjne aspekty projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1979, Nr 11, s. 14 i n.; *J. Broł*, Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1980, Nr 7, s. 44 i n.; *L. Żukowski*, Postępowanie administracyjne w sprawach ubezpieczeń społecznych, OMT 1990, Nr 4, s. 4 i n.

<sup>4</sup> Por. *M. Gajda-Durlik*, Postępowanie administracyjne w sprawach ubezpieczeń społecznych, w: Jednostka wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2001, s. 97 i n.; *M. Gajda-Durlik*, Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, Przemysł 2005, s. 9 i n.

<sup>5</sup> Por. ustawa z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

<sup>6</sup> Za sprawą art. 12 ust. 1 ustawy z 31.1.1980 r. uchylono blisko 140 tekstów tzw. „mini procedur” znajdujących się w aktach materialnoprawnych poza kodyfikacją. Bliżej por. *M. Gajda-Durlik*, Problematyka dekodyfikacji a proces rozwoju polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym, ATDP 2007, Nr 2, s. 49.

niczenia liczby wyłączeń bezwzględnych z zakresu stosowania KPA<sup>7</sup>. Procesowi unifikowania postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych towarzyszyło ponadto równoczesne zespolenie z KPA postępowania w sprawach podatkowych. Konsolidacja tych postępowań została przeprowadzona w Kodeksie w taki sposób, aby nie tracił on charakteru aktu normującego ogólne postępowanie administracyjne. 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 społecznych<sup>8</sup>. U źródeł koncepcji polegającej na włączeniu postępowania ubezpieczeniowego do systemu procesowego Kodeksu stały pryncypia stworzenia, przez wprowadzenie pełnej regulacji prawnej postępowania w tym trybie, ujednoliconego z KPA wzorca normatywnego w relacjach pomiędzy administracją a jednostką w tej dziedzinie spraw<sup>9</sup>. Wydawało się jednocześnie, że nie ma przeszkód do pełnego zunifikowania tego postępowania z KPA przy zachowaniu rzeczywistie niezbędnych odrębności w kilku kwestiach<sup>10</sup>. Niemniej jednak w kontekście zakresu odrębnych i wyspecjalizowanych regulacji prawnych, a także stopnia ich przygotowania do objęcia postępowaniem unifikacyjnym na mocy nowelizacji z 1980 r. koniecznością stało się rozwiązanie minimalistyczne, oparte na przejściowym założeniu jedynie formalnoprawnych związków obu procedur przez konstrukcję art. 180 § 1 KPA, który miał stanowić zaplecze dla ewolucji procedury w sprawach ubezpieczeniowych w kierunku coraz większej zbieżności z postępowaniem w trybie KPA<sup>11</sup>. Osiągnięcie właściwego standardu rozstrzygania miało się dokonać nie tylko za sprawą modyfikacji regulacji KPA przez wprowadzenie przepisów działu III Kodeksu w kształcie nadanym art. 180 § 1 i 2 oraz art. 181 KPA, ale przede wszystkim w wyniku odpowiedniego przekształcenia postępowania ubezpieczeniowego, zakładającego jego maksymalne zbliżenie w założeniach podstawowych i rozwiązaniach techniczno-proceduralnych do modelu ogólnej procedury administracyjnej. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem z punktu widzenia rozwoju regulacji prawnej postępowania szczególnego miało stać się, po dokonaniu niezbędnej selekcji przepisów inkorporowanych do kodyfikacji, zamieszczenie w dziale

---

<sup>7</sup> Np. w sprawach powszechnego obowiązku wojskowego, pozostających we właściwości organów wojskowych, w sprawach dyscyplinarnych oraz załatwianych przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne. Bliżej por. *M. Gajda-Durlik*, Problematyka dekodyfikacji, s. 49.

<sup>8</sup> Bliżej na ten temat zob. *S. Zawadzki*, Teoretyczne i legislacyjne aspekty, s. 21; *J. Borkowski*, Problemy rozszerzania, s. 37 i n.

<sup>9</sup> *J. Borkowski*, Problemy rozszerzania, s. 43. Autor podkreślał, że rozciągnięcie mocy obowiązującej KPA na postępowania odrębne w sprawach ubezpieczeń społecznych stanowiłoby istotny krok naprzód w porządkowaniu tej dziedziny prawa; przy czym Autor argumentuje powyższe tym, że nie można traktować jakichkolwiek przepisów proceduralnych, jako równoważnych pełnej, rozwiniętej procedurze administracyjnej.

<sup>10</sup> Tak w szczególności *J. Borkowski*, Problemy rozszerzania, s. 40; zob. również *S. Zawadzki*, Teoretyczne i legislacyjne aspekty, s. 21.

<sup>11</sup> *S. Zawadzki*, Teoretyczne i legislacyjne aspekty, s. 21.

poświęconym administracyjnym postępowaniom szczególnym tylko takich przepisów, które byłyby niezbędne i przystosowane wyłącznie do trybu postępowania ubezpieczeniowego<sup>12</sup>. Kluczowa dla procesu zespalania postępowania szczególnego z KPA konstrukcja art. 180 § 1 KPA – oparta na formule generalnego odesłania do stosowania przepisów KPA w zakresie, w jakim przepisy szczególne nie określają odmiennych zasad postępowania w tych sprawach, miała zatem o tyle istotne znaczenie na dzień nowelizacji, że przesądziła, po pierwsze o formalnym włączeniu materii procesowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w ramy postępowania administracyjnego jako jednolitej procedury normowanej KPA, po drugie o konieczności kwalifikacji postępowania ubezpieczeniowego, jako formy szczególnego postępowania administracyjnego objętej przedmiotem regulacji KPA.

*De facto* jednak postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wykształciło kompleksowe unormowania procesowe statuowane poza kodyfikacją<sup>13</sup>. Badania autentycznych związków procedury ubezpieczeniowej z uregulowaną w KPA utwierdzają w przekonaniu, że przepisy ustaw szczególnych posiadają wyczerpujące regulacje we wszystkich najbardziej podstawowych kwestiach z zakresu postępowania w tych sprawach, zakreślając tym samym pewną ogólną koncepcję – właściwego dla tej kategorii spraw – trybu jednolitego postępowania. Warto przy tym podkreślić, że zakres odrębności proceduralnych jest tak znaczny, że wywołuje przekonanie o autonomizacji postępowania ubezpieczeniowego, pomimo braku wyraźnego wyłączenia spod mocy obowiązującej KPA. Jeżeli przyjmie się bowiem, jako kryterium oceny, proces stosowania prawa, to jest to niewątpliwie procedura regulująca cały ciąg czynności od określenia obowiązującej normy prawa, przez zasady ustalania stanu faktycznego i zasady orzekania. W tym stanie rzeczy KPA, który jest nominalnie, z mocy art. 180 § 1 KPA, aktem stosowanym generalnie, w istocie spełnia jedynie funkcje posiłkowe; przy czym zakres jego obowiązywania w materii postępowania ubezpieczeniowego jest mniejszy niż mogłoby to wynikać z treści art. 180 § 1 KPA oraz z samej koncepcji unifikacyjnej. W zestawieniu z praktyką dochodzenia uprawnień do świadczeń przepis art. 180 § 1 KPA sprawia wrażenie konstrukcji pozornej, która stwarza jedynie fikcję jednolitej, spójnej, skodyfikowanej regulacji<sup>14</sup>.

Podjęcie problematyki postępowania administracyjnego szczególnego w sprawach ubezpieczeń społecznych w następstwie licznych zmian w obszarze prawa formalnego ustaw szczególnych w zestawieniu ze zmianami w KPA, pozwoli zatem przyjrzeć się stawanym problemom w nowych uwarunkowaniach prawnych. Analiza przepisów ustaw szczególnych i rozporządzeń wykonawczych ma zmierzać do wyznaczenia zakresu, w jakim procedura ubezpieczeniowa opiera się na konstrukcjach KPA, w jakim zdecy-

---

<sup>12</sup> J. Borkowski, Problemy rozszerzania, s. 37 i n.

<sup>13</sup> Należy dodać, że gwarancję kompletnego uregulowania stanowi określone treścią art. 124 EmRentyFUSU, jak i art. 123 SysUbSpoU odesłanie do stosowania przepisów KPA w sprawach nieuregulowanych w ustawie.

<sup>14</sup> M. Gajda-Durlik, Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, s. 9 i n.

dowanie zrywa z rozwiązaniami ogólnej procedury administracyjnej, a w jakim wymaga ewentualnego uzupełniającego zastosowania instytucji formalnoprawnych postępowania ogólnego. Wyznaczony zakres badań został zorientowany na dokonanie diagnozy obecnego stanu prawnego, a w konsekwencji ocenę charakteru prawnego postępowania szczególnego w relacji z KPA. Istotne znaczenie będzie miało przy tym rozważenie i zweryfikowanie postawionej tezy o faktycznej autonomizacji postępowania ubezpieczeniowego, a w związku z tym o jedynie deklaratywnym charakterze klauzuli art. 180 § 1 KPA, pomimo formalnie obowiązującego statusu postępowania administracyjnego szczególnego, zintegrowanego z KPA. Punktem odniesienia wniosków i ocen będzie zastosowana technika legislacyjna w konstruowaniu procedury szczególnej, wymagająca uwzględnienia cech regulacji w aspekcie przejrzystości aktu lub aktów prawnych – odrębnych względem KPA, zwartości zespołu regulacji procesowych i stopnia ich odmienności względem standardu Kodeksu, a także zupełności tego zbioru – również przy uwzględnieniu zastosowania techniki odesłań do innych aktów prawnych, w tym KPA.

Z uwagi na rozległość materiału badawczego, analiza zagadnień procesowych prawa ubezpieczeniowego zostanie ograniczona w znacznej mierze do obszarów prawnych objętych zakresem regulacji EmRentyFUSU, którym zwykle przypisywać się cechę reprezentatywności w materii procesowej ubezpieczeniowej regulacji szczególnej. Kwestiom formalnym zawartym w SysUbSpołU, która ma wymiar generalny w regulacji prawnej ubezpieczeń społecznych, uwaga zostanie poświęcona w zakresie wkraczającym w przedmiotowy zakres zastosowania EmRentyFUSU – w związku brakiem odmiennych postanowień tej ustawy oraz w zakresie instytucji procesowych właściwych wyłącznie dla innych spraw ubezpieczeniowych o charakterze indywidualnym, celem wykluczenia ich specyfiki.

Przyjęty zakres rozważań wypełni również funkcję poznawczą w materii procesowej spraw indywidualnych z zakresu ubezpieczeń społecznych, w rozumieniu art. 180 § 2 KPA, tych spoza kategorii ubezpieczenia społecznego *sensu stricto*, np. wynikających z przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych, czy żołnierzy zawodowych<sup>15</sup>. W tej mierze istotnym jest bowiem fakt, że statuowany w ustawach odrębnych systemem odesłań do stosowania EmRentyFUSU oraz SysUbSpołU powoduje w istocie, że to w szczególności te ustawy wyznaczają ogólny standard i stały punkt odniesienia dla budowy postępowania w sprawach pozostających we właściwości różnych organów instytucji administrujących w sprawach emerytalno-rentowych. Łącznie rozwiązania prawne ustaw ubezpieczeniowych dostarczają argumentów dla po-

---

<sup>15</sup> Np. ustawa z 18.2.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Scarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 723), dalej: PolicjaEmU; ustawa z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 586 ze zm.), dalej: EmŻołnU.

stawienia tezy o tworzeniu odrębnej, wyspecjalizowanej procedury administracyjnej, a nawet systemu procesowego, realizującego odmienny względem KPA standard decyzji stosowania prawa<sup>16</sup>.

Rzeszów, 6 listopada 2020 r.

*Małgorzata Gajda-Durlik*

---

<sup>16</sup> Bliżej na ten temat por. *M. Gajda-Durlik*, Dekodyfikacja postępowania administracyjnego, w: *J. Zimmermann* (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 517 i n.; *taż*, *Problematyka dekodyfikacji*, Nr 3, s. 5 i n.

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)