

Received: 26.03.2021  
Accepted: 30.04.2021  
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2021, XXI, z. specjalny: s. 729-740  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6221  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Katarzyna Szlachta-Kisiel\*  
Nr ORCID: 0000-0002-6782-4245

## PRAWNOTELEOLOGICZNE ASPEKTY FUNKCJI OCHRONNEJ NORM PROCEDURALNYCH UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

### LEGAL AND TELEOLOGICAL ASPECTS OF THE PROTECTIVE FUNCTION OF PROCEDURAL NORMS OF SOCIAL INSURANCE

**Streszczenie:** Wyznaczenie funkcji ochronnej norm procedury przedsądowej w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe w oparciu o cel i zakres norm jest nie tylko możliwe, ale i konieczne dla szerszego rozumienia ubezpieczeń społecznych. Kontekst prawnoteleologiczny odgrywa tu rolę wyznacznika pożądanego przez ustawodawcę celu normy prawnej i pozwala na wskazanie przykładowych instytucji, które, powołane przez ustawodawcę, realizują funkcję ochronną. Dokonując badania norm przez pryzmat psychologicznej teorii prawa, wyraźnie widać, że prawo ubezpieczeń społecznych jest zjawiskiem psychicznym i należy je poddać wielopłaszczyznowemu badaniu, które uwidoczni zamierzony cel ustawodawcy. Funkcja ochronna realizowana jest także przez określony model procedury z precyzyjnie wyznaczonymi granicami funkcji. Z socjologicznej perspektywy istotny jest także cel niepożądany, niezamierzony przez ustawodawcę, jaki wywołują normy realizujące funkcję ochronną, a jaki uwidacznia się z przeprowadzonej analizy.

**Słowa kluczowe:** ubezpieczenia społeczne, funkcja ochronna, psychologiczna teoria prawa, model procedury, procedura przedsądowa, postawa roszczeniowa, emerytura, renta, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

**Summary:** Determining the protective function of the norms of the pre-trial procedure in cases of pension and retirement benefits based on the aim and scope of the norms is not only possible but also necessary for a wider understanding of social insurance. The legal and teleological context plays the role of a determinant of the aim of a legal norm desired by the legislator and allows for the indication of exemplary institutions which, established by the legislator, perform a protective function. When norms are being examined through the prism of the psychological theory of law they show that social security law is a psychological phenomenon and should be subjected to a multidimensional study that will reveal the intended aim of the legislator. The protective function is also performed

---

\* mgr; Uniwersytet Jagielloński. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: kskisiel@poczta.fm

by a specific procedure model with the precisely defined boundaries of the function. From the sociological perspective, an undesirable goal is also important, unintended by the legislator, which is caused by the norms fulfilling the protective function, and which is visible from the conducted analysis.

**Keywords:** social insurance, protective function, psychological theory of law, model of procedure, pre-trial procedure, demanding attitude, retirement, pension, Social Insurance Institution

## WSTĘP

Wyznaczenie funkcji norm prawa ubezpieczeń społecznych, szczególnie w zakresie postępowania przedsądowego, ma istotne znaczenie zarówno dla teorii, jak i praktyki tej dziedziny prawa. Postępowanie przedsądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest nacechowane różnorodnymi, wielopłaszczyznowymi oddziaływaniami. Tematyka funkcji postępowania przedsądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wymaga pogłębionych studiów z uwagi na fakt, że prezentowane w literaturze wywody w zakresie funkcji dotyczą materialnego prawa ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>. Wyznaczenie i opisanie funkcji ochronnej postępowania przedsądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz przedstawienie instytucji normatywnych spełniających tę funkcję jawi się jako niezbędne dla szerszego obrazu tej części porządku prawnego, jakim jest prawo ubezpieczeń społecznych oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy celowi temu służyć może psychologiczna teoria prawa.

Z uwagi na niezwykle szerokie i pojemne pojęcie ubezpieczeń społecznych w niniejszym opracowaniu analiza została zawężona do postępowania w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe. W opracowaniu zastosowano metodę analizy dogmatycznoprawnej oraz teoretycznoprawnej, przy uwzględnieniu zasad wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej jako najwłaściwszych do analizy funkcji norm prawnych z tego zakresu.

## 1. POJĘCIE FUNKCJI PRAWA

Termin „funkcja” posiada wiele znaczeń. Posługują się nim przedstawiciele nauk matematycznych, przyrodniczych, humanistycznych, nadając mu inne znaczenie. Funkcja to zadanie, które spełnia jakaś osoba lub rzecz, to czyjeś stanowisko lub zakres obowiązków, to możliwość wykonania określonej operacji przez program komputerowy, to wzajemny stosunek zjawisk, z których jedno wynika z drugiego, to przyporządkowanie elementom pewnego zbioru elementów innego lub tego samego zbioru<sup>2</sup>. Analiza pojęcia dokonana z uwzględnieniem sposobów rozumienia jego funkcji zarówno na gruncie języka naturalnego, jak i spotykanego w literaturze naukowej pozwala na ustalenie czterech zasadniczych funkcji: relacji, roli, celu i skutku<sup>3</sup>. Podobnie na gruncie nauk prawnych można odnaleźć poglądy o funkcjach prawa w znaczeniu skutków, jakie wywołuje prawo w procesie stosowania norm prawnych, o socjologicznych funkcjach prawa, o funkcji rozumianej jako kierunek oddziaływania

<sup>1</sup> W. Szubert, *Uwagi o funkcjach ubezpieczenia społecznego*, „Seminarium Prawa Ubezpieczeń Społecznych” 1977, cz. 1, s. 3-11.

<sup>2</sup> *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/funkcje> [dostęp: 24.02.2021].

<sup>3</sup> I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000, s. 9.

określonych norm prawnych na rzeczywistość społeczną, o politycznej funkcji prawa, prewencyjnej funkcji prawa, czy też o prawnoteleologicznej funkcji prawa<sup>4</sup>.

Odnosząc się do celu prawa i zakresu jego oddziaływania, nauka prawa zmierza do wyznaczenia funkcji jakie spełnia prawo i jego instytucje w życiu społecznym. Wybór określonego pojęcia „funkcji” wiąże się z zakreślonym przedmiotem badań, co powoduje, że z punktu widzenia celów i skutków prawa wyróżnić można założone funkcje prawa (w znaczeniu oczekiwań, wymagań w stosunku do prawa) oraz realizowane funkcje prawa (w znaczeniu społecznych skutków, następstw działania prawa)<sup>5</sup>. W nauce prawa przez funkcje rozumie się podstawowe kierunki oddziaływania prawa na postępowanie ludzi, na kształtowanie stosunków społecznych. Jednak tak ogólnie sformułowane pojęcie „funkcji prawa” nie jest wystarczające, nie oddaje w pełni przypisywanego mu sensu<sup>6</sup>, bowiem analizując szczegółowo pojęcie funkcji w nauce prawa, należy odróżnić dwa zasadnicze znaczenia, w jakich pojęcie to występuje.

Według pierwszego znaczenia funkcja prawa to społeczne skutki, jakie wywołuje prawo w działaniu, tj. w procesie stosowania norm prawnych. Skutki te mogą być zgodne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, bo zamierzone przez prawodawcę, mogą być też skutki spotykające się z dezaprobatą społeczną, niezamierzone przez prawodawcę<sup>7</sup>, ponieważ rezultat stosowania prawa nie jest jednoznacznie wyznaczony przez zespół obowiązujących przepisów<sup>8</sup>. Takie określenie pojęcia funkcji prawa nie może być definicją ścisłą, ponieważ empiryczne badania prowadzone nad skutkami prawa w działaniu z natury rzeczy są badaniami prawno-socjologicznymi i mogą dawać niejednorodne wyniki, w zależności od przyjętej postawy teoretycznej i metodologicznej, akceptowanego paradygmatu nauki czy wysuniętych hipotez. Niezależnie jednak od zakresu założeń, przedmiotem zainteresowania badaczy są wszelkie skutki, jakie wywołuje prawo w życiu społecznym jako czynnik kultury wywierający wpływ na zachowanie ludzi, ich poglądy, moralność, świadomość prawną, oczekiwania społeczne wobec norm prawa, na uwarunkowania przestrzegania prawa.

Drugie znaczenie funkcji prawa to typowy kierunek oddziaływania określonych norm prawnych na rzeczywistość społeczną, rola, jaka przypada prawu w regulacji danej dziedziny stosunków społecznych. W grę wchodzi tu jednak tylko takie oddziaływanie, które służy społecznemu przeznaczeniu określonego zespołu norm prawnych. W tym ujęciu jedynie rezultaty społecznie dodatnie mogą służyć za podstawę do wyodrębnienia określonej funkcji prawa<sup>9</sup>, uznając, że pogłębiona refleksja związana z interpretacją społecznych skutków prawa i ich oceną nie jest możliwa bez odniesienia do ich celów<sup>10</sup>.

Wychodząc z założenia, że nie można mieszać pojęcia „funkcja prawa” ze stopniem jej realizacji, przez funkcję prawa należy rozumieć założone w normach prawa podstawowe cele, jakie stawia sobie przyjęta regulacja prawna, ujęte w określone kierunki oddziaływania usta-

<sup>4</sup> T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Cz. I. Ogólna*. Warszawa – Kraków 1986, s. 37-38.

<sup>5</sup> M. Borucka-Arctowa, *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, Ossolineum 1982, s. 8.

<sup>6</sup> Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2007, s. 35.

<sup>7</sup> T. Zieliński, *Prawo pracy...*, s. 37.

<sup>8</sup> Z. Ziemiński, *Socjologia prawa jako nauka prawa*, Warszawa – Poznań 1975, s. 53.

<sup>9</sup> T. Zieliński, *Prawo pracy...*, s. 37.

<sup>10</sup> M. Borucka-Arctowa, *Społeczne poglądy...*, s. 8-9.

nowionych norm prawnych<sup>11</sup>. Jest to wąskie znaczenie funkcji prawa oparte o zaplanowane, z góry użyteczne oddziaływanie na rzeczywistość społeczną norm prawnych<sup>12</sup>. Takie rozumienie pojęcia „funkcja prawa” nauka prawa określa mianem „funkcji prawa w znaczeniu prawnoteleologicznym”, co wskazuje wyraźnie, że chodzi o funkcje wyznaczone prawu pozytywnemu przez prawodawcę<sup>13</sup>. Ponieważ nauka prawa ubezpieczeń społecznych, szczególnie postępowania przesądowego, nie dysponuje instrumentami badawczymi pozwalającymi w sposób empiryczny określić społeczne następstwa oddziaływania tych norm, dlatego też posługiwać się będą pojęciem funkcji prawa w znaczeniu prawnoteleologicznym.

## 2. PSYCHOLOGICZNA TEORIA PRAWA

Obecna w nauce prawa teoria Leona Petrażyckiego, zgodnie z którą prawo jest zjawiskiem psychicznym i jako takie podlega wielopłaszczyznowemu badaniu – w płaszczyźnie językowej, psychologicznej, socjologicznej i aksjologicznej<sup>14</sup>, widzi konieczność badania naukowego prawa samego w sobie jako odrębnej klasy zjawisk. W dalszym etapie badania prawa zadaniem teorii prawa jest zbadanie dwustronnego związku przyczynowego:

1) badanie naukowe prawa jako czynnika życia społeczno-psychicznego, stworzenie teorii przyczynowego oddziaływania prawa;

2) badanie prawa jako wytworu tego życia, stworzenie teorii genezy i rozwoju prawa<sup>15</sup>.

W dalszych pracach nad psychologiczną teorią prawa wyodrębniano dwie nauki teoretyczne o istocie przeżyć prawnych. Jedna – teoria prawa – miała zajmować się analizą elementów przeżycia prawnego, jego statyką. Druga, będąc socjologią prawa, zajmować się winna dynamiką przeżyć prawnych, ich rozwojem w życiu społecznym, zmianami w nich zachodzącymi. Socjologia prawa daje bowiem obraz kolejnego następstwa po sobie szeregu przeżyć prawnych, podczas gdy teoria prawa zajmuje się wewnętrzną stroną tych przeżyć<sup>16</sup>. Wkład Leona Petrażyckiego w rozwój polityki prawa przejawia się w bardzo jasnym sprecyzowaniu charakteru tej dyscypliny jako nauki praktycznej, posługującej się zdaniem praktyczno-celowościowymi, oraz w położeniu nacisku na możliwość wykorzystania teoretycznych wiadomości w zakresie procesów ludzkiej motywacji do badań nad przepisami prawa jako środkami realizacji pewnych, świadomie nakreślonych przez ustawodawcę celów<sup>17</sup>. Będąc swoistym punktem odniesienia, koncepcja Leona Petrażyckiego inspirowała teoretyków prawa do rozważań nad istotą prawa samego w sobie i składających się nań instytucji. Widziana z tej perspektywy polityka prawa, rozumiana jako nauka o racjonalnym dokonywaniu zmian społecznych za pomocą prawa jako instrumentu tych zmian<sup>18</sup>, winna wyeliminować oceniający punkt widzenia. Ocena celów prawa jako pozytywnych lub nega-

<sup>11</sup> Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2007, s. 35.

<sup>12</sup> K.W. Baran, *Funkcja ochronna zbiorowego prawa pracy*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 2009, s. 81.

<sup>13</sup> T. Zieliński, *Prawo pracy...*, s. 38.

<sup>14</sup> K. Motyka, *Wpływ Leona Petrażyckiego na polską teorię i socjologię prawa*, Lublin 1993, s. 182-185.

<sup>15</sup> L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, oprac. W. Leśniewski, Warszawa 1960, s. 664.

<sup>16</sup> H. Piętka, *Przedmiot i metody socjologii prawa*, „Themis Polska” 1933, VIII, s. 20 (162).

<sup>17</sup> M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 13-14.

<sup>18</sup> A. Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971, s. 444.

tywnych nie leży w kompetencji nauki<sup>19</sup>. Polityka prawa, operując sądami teleologicznymi, może udowodnić, że dany przepis prawny jest właściwym środkiem do osiągnięcia pewnego celu społecznego i w ten sposób ocenić ten przepis jako pożądaný; może także udowodnić, że inny przepis prawny prowadzi do skutków niepożądanych, wówczas oceni go jako niepożądany. Polityka ocenia prawo nie jako „sprawiedliwe” lub „słuszne”, lecz tylko jako celowe, pożądane ze względu na skutki. Polityka prawa zaleca wprowadzenie pewnych przepisów prawnych lub zachowanie pewnych przepisów dotychczasowych, aby osiągnąć przez to pewne skutki społeczne<sup>20</sup>.

### 3. METAFUNKCJA I FUNKCJA OCHRONNA

Punktem wyjścia do przedstawienia funkcji ochronnej prawa w obszarze postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych jest funkcja naczelną, charakterystyczna dla prawa jako całości, określaną jako metafunkcja. Polega ona na organizacji i regulacji różnych sfer życia społecznego oraz na utrzymaniu ładu społecznego i zabezpieczeniu przestrzegania prawa<sup>21</sup>. W skład metafunkcji wchodzi poszczególne funkcje norm – ochronna, motywacyjna, kontrolna, gwarancyjna, rozdzielcza, organizacyjna i realizacyjna oraz edukacyjna i wychowawcza, represyjna czy partycypacyjna. Nie jest to oczywiście katalog zamknięty, bowiem uwzględniając szereg dalszych kryteriów, takich jak kierunek oddziaływania, rodzaj oddziaływania czy sposób oddziaływania, wyróżnia się także funkcję stabilizującą i dynamizującą<sup>22</sup> oraz usługowe funkcje prawa – funkcję rozstrzygania konfliktów, funkcję sprawiedliwości wyrównawczej i funkcję odszkodowawczą<sup>23</sup>.

Dotychczas wskazywane w nauce prawa funkcje norm ubezpieczeń społecznych, dotyczące zasadniczo materialnego prawa ubezpieczeń społecznych, nie przedstawiają całości obrazu funkcji realizowanych przez tę dziedzinę prawa. Zabezpieczenie finansowe jednostki na wypadek zaistnienia różnego rodzaju ryzyka ubezpieczeniowego jest finalnym aspektem całego procesu, począwszy od zaistnienia ryzyka do wydania formalnej decyzji realizującej dane ubezpieczenie. Kształtując ten proces, nie należy gubić z pola widzenia norm o charakterze proceduralnym. Funkcje ubezpieczeń społecznych widziane jedynie przez pryzmat ryzyka, ubezpieczonego i świadczenia to ogólnie wyznaczone funkcje, które pomijają aspekt samego postępowania przed organem rentowym, jakie musi mieć miejsce, aby wydana została decyzja materializująca prawo do określonego świadczenia. Ustawodawca skonstruował normy regulujące postępowanie przedsądowe w sprawach emerytalno-rentowych<sup>24</sup> i ukonstytuował je w taki sposób, aby realizowały określone, zamierzone cele.

Funkcję ochronną wyróżnić można z metafunkcji, stosując różne kryteria. Zgodnie z kryterium podmiotu<sup>25</sup> wyróżnić można funkcję dotyczącą gwarancji realizacji praw i obo-

<sup>19</sup> A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Warszawa 1962, s. 166

<sup>20</sup> J. Lande, *Teoria prawa*, Lublin 1956, s. 26, cyt. za: A. Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971, s. 442.

<sup>21</sup> M. Borucka-Arctowa, *Społeczne poglądy...*, s. 14.

<sup>22</sup> A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa – zarys wykładu*, Zakamycze 2001, s. 267-272.

<sup>23</sup> M. Borucka-Arctowa, *Społeczne poglądy...* s. 24-25.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11.10.2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. z 2011 r., nr 237, poz. 1412).

<sup>25</sup> M. Mędrala, *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 25.

wiązków wynikających z prawnego stosunku ubezpieczenia społecznego odnoszącą się bezpośrednio do praw i obowiązków zainteresowanego i organu rentowego. Przedmiot regulacji<sup>26</sup> jako kryterium wyróżnienia tej funkcji pozwala wyróżnić ją z uwagi na niezbędny przedmiotowo zakres procedowania. Jest to funkcja, którą wyróżnia się także z uwagi na rodzaj oddziaływania. Z uwagi na kryterium sposobu realizacji funkcja ochronna jest funkcją bezpośrednią, wynikającą wprost z obowiązującej normy prawnej. Nie jest to funkcja jednorodna i działa wielokierunkowo, a założone cele osiąga za pomocą różnorodnych mechanizmów prawnych. Określając kierunek, rodzaj i sposób założonego oddziaływania, wyróżnić można dwie podfunkcje<sup>27</sup> – opiekuńczą i informacyjną, które zabezpieczają i chronią interes zainteresowanego i jednocześnie zapewniają funkcjonalność postępowania przedsądowego.

#### 4. FUNKCJA OCHRONNA NORM PROCEDURALNYCH

Jako jedna z podstawowych funkcji charakteryzowanych przez naukę prawa, funkcja ochronna rozumiana jest jako funkcja polegająca na zabezpieczeniu przestrzegania prawa przez zastosowanie środków przymusu. Polega także na ochronie określonych wartości poprzez zabezpieczenie interesów ogólnospołecznych, zabezpieczenie interesów indywidualnych, na zapewnieniu dodatkowych uprawnień „stronie słabszej” i nałożeniu na określone osoby lub instytucje obowiązku zabezpieczenia tych uprawnień i ich realizacji<sup>28</sup>. Normatywna ochrona jednostki w postępowaniu przed organem rentowym jest aksjomatem wynikającym z istniejących potrzeb społecznych<sup>29</sup>, który gwarantuje bezpieczeństwo proceduralne w procesie realizacji prawa do świadczenia w sytuacji ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Jest metodą indywidualnej ochrony każdego zainteresowanego występującego z wnioskiem o świadczenie, w przeciwieństwie norm materialnego prawa ubezpieczeń społecznych, które zapewnia ochronę o charakterze zbiorowym.

Funkcja ochronna w postępowaniu przedsądowym jest bezpośrednia w skutkach, jakie wywołuje, tzn. jest niezależna od tego, czy i jakie roszczenie służy zainteresowanemu i czy zechce tych roszczeń dochodzić. Poszczególne uprawnienia zainteresowanego, ustanowione w jego interesie, łączą w sobie aspekt formalny i materialny<sup>30</sup>. Wyodrębnienie funkcji ochronnej norm proceduralnych wiąże się z istotą prawa ubezpieczeń społecznych, które ma chronić zainteresowanego po zakończeniu aktywności zawodowej. Punktem wyjścia i założeniem funkcji ochronnej jest sytuacja, w której zainteresowany występuje z pozycji słabszego podmiotu prawnego stosunku ubezpieczenia w relacji ubezpieczony – ubezpieczyciel. Tym bardziej jeśli zaznaczyć, że uczestnictwo w prawnym stosunku ubezpieczenia nie jest kwestią wyboru, a obowiązkiem każdego podejmującego działalność zarobkową. Jest dalszą, szczegółową odpowiedzią na ochronę wynikającą już z prawa pracy, jako odrębnej gałęzi prawa wyodrębnionej właśnie z uwagi na konieczność ochrony pracownika w relacjach stosunku pracy, a także harmonii interesów

<sup>26</sup> Z. Ziemiński, *Funkcje prawa*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 270.

<sup>27</sup> M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006, s. 102-103.

<sup>28</sup> M. Borucka-Arctowa, *Spoleczne poglądy...*, s. 15.

<sup>29</sup> M. Skąpski, *Ochronna funkcja...*, s. 102.

<sup>30</sup> L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990, s. 21.

indywidualnych, grupowych i ogólnospołecznych<sup>31</sup>. W nauce pojawiają się opinie, że w dalszej kolejności należy wyodrębnić normy prawa ubezpieczeń społecznych w odrębną dziedzinę<sup>32</sup>, jako te, które w szczególny sposób zapewniają ochronę jednostki także, a nawet szczególnie, na etapie postępowania przedsądowego w rodzajowo jednorodnych sprawach.

## 5. GRANICE FUNKCJI OCHRONNEJ

Określenie granic funkcji następuje poprzez wskazanie, co decyduje o zakresie uprawnień zainteresowanego w tym postępowaniu. Posługując się kryteriami zarówno prawnymi, jak i pozaprawnymi, można ustalić zakres potrzebnej ochrony i granice funkcji, jednak z uwagi na zmienny charakter tych kryteriów niezbędne jest wyznaczenie kryterium stałego. Niezmiennym kryterium będzie cel wyodrębnienia funkcji – ochrona zainteresowanego w postępowaniu przedsądowym przed organem rentowym, przed dominującą pozycją tego ostatniego. Działalność organu rentowego jako państwowej jednostki organizacyjnej cechuje się rodzajem władztwa o charakterze administracyjnym. Z tego właśnie powodu ustawodawca wprowadza normy niwelujące tę nierówność, które realizować mają cel, jakim jest ochrona interesów zainteresowanego w postępowaniu przed organem rentowym. Strony wiedzą, czego i w jakich okolicznościach mogą od siebie wymagać. Nie oznacza to oczywiście spłykania czy marginalizowania pozycji organu rentowego. Funkcja ochronna wpływa na ograniczenie władztwa organu rentowego, stojąc jednocześnie na straży funkcjonalności tego postępowania, nie powodując uprzywilejowania pozycji ubezpieczonego czy rozszerzania jego uprawnień.

Zakres podmiotowy tej ochrony określa art. 2 ustawy emerytalnej<sup>33</sup>, zawierając katalog osób, którym przysługują świadczenia określone w ustawie. Są to zarówno ubezpieczeni, którzy nabywać będą prawo do świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i członkowie rodziny pozostali po ubezpieczonym albo po osobie uprawnionej do świadczeń pieniężnych z FUS. Dalej ustawodawca wskazuje osoby będące żołnierzami zawodowymi oraz funkcjonariuszami służb, czyli osoby niepodlegające powszechnemu systemowi emerytalnemu, jednak objęte zakresem funkcji ochronnej, jaką niosą przepisy o powszechnym ubezpieczeniu społecznym w sytuacji, gdy nie spełniają warunków do nabycia prawa lub utraciły prawo do świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym tych osób. Dotyczy to również osób wykonujących zawód sędziego lub prokuratora.

Objęcie ochroną członków rodziny zmarłego ubezpieczonego jest uzasadnione argumentem *a loco communi*, jednak nie jest to ochrona bezwarunkowa. Każdy członek rodziny po utracie żywiciela złożyć może wniosek o przyznanie świadczenia wynikającego z ubezpieczenia, jakim objęty był zmarły, i w tym kontekście członek rodziny będzie podlegał ochronie wyznaczonej przez funkcję ochronną prawa w postępowaniu przedsądowym. Inną kwestią jest ochrona w postaci prawa do świadczenia. Gwarantując bezpieczeństwo proceduralne w procesie realizacji prawa do świadczenia, funkcja ochronna odnosi się indywidualnie do każdego występującego o świadczenie.

<sup>31</sup> J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1984, s. 15.

<sup>32</sup> K. Antonów, *Zagadnienia ogólne prawa ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017, s. 724-725.

<sup>33</sup> Ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 291, ze zm.).

## 6. MODEL PROCEDURY

Zasada równości wobec prawa ma bezwzględne zastosowanie w normach regulujących postępowanie przed organem rentowym. Normy prawne nie zawierają żadnych wyjątków i klauzul wyłączenia. Przedstawiają model postępowania jednakowy, wręcz schematyczny, dla każdego wnioskodawcy. Rozporządzenie jako akt wykonawczy precyzyjnie określa i enumeratywnie wymienia dokumenty, które stanowią środek dowodowy dla wykazania określonych okoliczności oraz wymienia te nieliczne sytuacje, w których organ rentowy pozostawia wniosek bez rozpoznania. Zasada równości, zawierająca się w funkcji ochronnej przepisów dotyczących postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych, bierze się między innymi z formalizmu, rozumianego w ten sposób, że możliwym do przeprowadzenia przed organem rentowym dowodem jest dowód z dokumentów na okoliczności w tych dokumentach wskazane. Formalizm ten wyklucza czynnik oceny, a wprowadza obiektywizm do postępowania przed organem rentowym, także w sytuacjach, gdy prawodawca dopuszcza możliwość złożenia oświadczenia przez zainteresowanego, stanowiącego środek dowodowy potwierdzający ściśle określone okoliczności<sup>34</sup>.

Precyzyjnie ustalony model postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych prowadzi do realizacji funkcji ochronnej poprzez instytucjonalne zobowiązanie do ochrony jednostkowych interesów wnioskodawcy w ramach określonej struktury organizacyjnej organu rentowego i w ustalonym schemacie postępowania przedsądowego, wpisując się w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Jednakowy dla wszystkich wnioskodawców model realizowany przez jedną instytucję zapewnia jednakową ochronę interesów wszystkich wnioskodawców i każdego z nich z osobna. Realizacja funkcji ochronnej sprowadza się do tego, aby w trakcie procedury ustalone zostały fakty i okoliczności i zastosowane zostały właściwe normy prawa materialnego dla ich oceny.

## 7. PODFUNKCJA OPIEKUŃCZA I INFORMACYJNA

W płaszczyźnie normatywnej funkcja ochronna postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych przejawia się szczególnie w zapisach regulujących prawo do informacji, wywiedzionych z Konstytucji RP, a skonkretyzowanych w art. 50 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>35</sup>, a następnie w rozporządzeniu w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Organizuje ona proces informacji o normie głównie z punktu widzenia normodawcy i założeń maksymalnej skuteczności działania, wskazując na istotny aspekt praktyczny<sup>36</sup>, zakładając, że dostęp do informacji to podstawowa forma dająca zainteresowanemu bezpieczeństwo podejmowanych decyzji. W zakresie temporalnym – zarówno przed zgłoszeniem wniosku o świadczenie, jak i po dokonaniu tej czynności, na każdym etapie w trakcie trwającego postępowania przed organem rentowym. W § 2 przywołanego rozporządzenia prawodawca wskazuje, że organy rentowe udzielają

<sup>34</sup> § 19 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11.10.2011 r. (Dz.U. z 2011 r., nr 237, poz. 1412).

<sup>35</sup> Ustawa z 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 266, ze zm.).

<sup>36</sup> M. Borucka-Arctowa, *Z zagadnień społecznego działania prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Studia i Rozprawy” 1962, s. 65.



informacji, w tym wskazówek i wyjaśnień w zakresie dotyczącym warunków i dowodów wymaganych do ustalenia świadczeń. Ponadto w treści § 4 pkt 6 wskazuje na możliwość pouczenia wnioskodawcy w szczególności co do konieczności usunięcia braków wniosku. Obowiązek informacyjny dotyczy bowiem zarówno kwestii materialnego prawa ubezpieczeń społecznych (warunki nabycia prawa do świadczenia), jak i procedury zmierzającej do osiągnięcia tego prawa (dowodów wymaganych do ustalenia prawa do świadczenia). W ten sposób w ramach funkcji ochronnej, z obowiązku informacyjnego, jaki realizuje organ rentowy, wyłania się podfunkcja informacyjna przepisów prawa dotyczących postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych jako element funkcji ochronnej.

Tutaj też należy odróżnić sam dostęp do informacji od uzyskiwania informacji<sup>37</sup>. Dostęp do informacji będzie realizacją funkcji informacyjnej w ogólności, natomiast uzyskiwanie informacji będzie się wiązało z informacją w jednostkowej sprawie. Z uwagi na cel, jaki realizuje ta podfunkcja, jest ona zbiorem działań ukierunkowanych na skuteczne doliczenie z informacją do zainteresowanego, które pozwolą na zabezpieczenie jego interesów w tym postępowaniu.

Podfunkcja opiekuńcza znajduje swój wyraz szczególnie tam, gdzie wnioskodawcy brak wymaganych przez ustawodawcę dokumentów oraz tam, gdzie zainteresowany nie może sam zgłosić wniosku o świadczenie, a nie został dla niego ustanowiony opiekun prawny. W treści § 8 rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe prawodawca wprowadził rozwiązanie, w myśl którego jeżeli przedstawiciel ustawowy lub opiekun prawny nie zgłasza wniosku o świadczenie dla podopiecznego, wniosek może zgłosić w imieniu zainteresowanego osoba sprawująca nad nim faktyczną opiekę. Ponadto organ rentowy może uznać za skuteczne czynności, które są podejmowane na rzecz zainteresowanego przez osobę sprawującą nad nim faktyczną opiekę, jeżeli nie wymagają osobistego działania zainteresowanego. Prawodawca dopuszcza więc działanie na korzyść zainteresowanego przez każdą osobę, która pomaga w załatwieniu zarówno zwykłych czynności życia codziennego, jak i istotnych i żywotnych interesów podopiecznego.

Innym przejawem podfunkcji opiekuńczej jest zapis § 22 przywołanego rozporządzenia, zgodnie z którym dowodem stwierdzającym okresy zatrudnienia jest świadectwo pracy, zaświadczenie płatnika składek lub innego właściwego organu lub inny dokument. Dalej wyszczególnienie to zakończone jest stwierdzeniem: „oraz pisma kierowane przez pracodawcę do pracownika w czasie trwania zatrudnienia”. Tym samym normodawca dopuszcza możliwość przedłożenia właściwie dowolnego dokumentu na udokumentowanie okresu zatrudnienia. Daje tym wyraz opieki i zrozumienia sytuacji wnioskodawcy, który aktualnie nie ma możliwości przedłożenia wymaganego dokumentu. Prawodawca idzie jeszcze dalej w kwestii ochrony interesów wnioskodawcy, bowiem dopuszcza możliwość udowodnienia zeznaniami świadków okresu składkowego w sytuacji, gdy wnioskodawca oświadczy, że nie ma możliwości przedłożenia odpowiedniego dokumentu potwierdzającego dany okres pracy. W postępowaniu przed organem rentowym mogą być również dopuszczone „dodatkowe dowody”, jeżeli są one niezbędne do rozpoznania wniosku, o czym organ rentowy informuje wnioskodawcę, wskazując, jakie dokumenty i w jakim terminie

<sup>37</sup> M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Kraków 1975, s. 100.

należy przedłożyć. Gdy organ rentowy sam, działając z urzędu, zwraca się o te dokumenty do innego podmiotu, każdorazowo informuje o tym zainteresowanego (§ 29).

Tak określone możliwe sposoby postępowania, zawarte przez prawodawcę w akcie normatywnym, są przejawem jego zapobiegliwości w sytuacjach trudnych dla wnioskodawcy, często z przyczyn przez niego niezawinionych lub związanych z brakiem rozeznania, mogącym wynikać także ze stanu zdrowia. Przedstawione przykładowe normy prawne wypełniają zarówno obowiązek informacyjny ciążyący na organie rentowym, jak i chronią interesy zainteresowanego.

## PODSUMOWANIE

Przedstawiona charakterystyka funkcji ochronnej przepisów prawa regulujących postępowanie przedsądowe w sprawach emerytalno-rentowych nie ma przymiotu kompleksowości. Jedna norma bądź instytucja może realizować więcej niż jedną funkcję, co wynika ze złożoności i zakresów oddziaływania tego prawa. Mając umocowanie ustawowe, instytucje postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych sprzyjają porozumieniu, współpracy i zaufaniu na linii wnioskodawca – organ rentowy. Znajduje odbicie także w mechanizmie funkcjonowania tych norm<sup>38</sup>. Ochrona zainteresowanego nie może jednak stanowić przeszkody w efektywnym organizowaniu procedury rozpoznawania wniosku, natomiast wymagania organizacji i efektywności takich procedur nie mogą prowadzić do naruszenia interesów wnioskodawców<sup>39</sup>. Przez zagwarantowanie niezmienności schematu postępowania i jego organizację w praktyce ustawodawca zapewnia ochronę interesów zainteresowanego i swego rodzaju opiekę nad nim na każdym etapie postępowania przedsądowego.

Całokształt omawianego unormowania, jego myśl przewodnia nie ogranicza się li tylko do zorganizowania postępowania przed organem rentowym i ujęcie go w określone ramy. Unormowanie to pozwala na wyodrębnienie wzajemnych relacji i interakcji, jakie zachodzą między zainteresowanym a organem rentowym w procesie rozpoznawania wniosku, na różnych płaszczyznach i w określonych strukturach czasowych, które są skutkiem oddziaływania norm. Zorganizowanie przez ustawodawcę procedury o funkcji ochronnej może wywoływać także skutek społeczny niezamierzony przez ustawodawcę – nieuzasadnione postawy roszczeniowe zainteresowanych względem organu rentowego. W takiej sytuacji zainteresowany nie korzysta z danej mu swobody działania i prawa do współtworzenia procedury. Najczęściej pozostaje bierny, ograniczając swoją aktywność jedynie do zgłoszenia wniosku o świadczenie, niekoniecznie wraz z wymaganymi dokumentami.

Psychologiczna teoria prawa sformułowana przez Leona Petrażyckiego ponad 100 lat temu znajduje zastosowanie w powołaniu do życia i funkcjonowaniu stosunkowo młodej dziedziny prawa, jaką są ubezpieczenia społeczne. Wskazując na istotę oddziaływań, cel i zakres norm, pozwala na ustalenie celu, jaki ustawodawca nadał poszczególnym normom tej dziedziny. Wskazać można na daleko idące wypełnienie celu norm postępowania przedsądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ideą psychologicznej gene-

<sup>38</sup> Analogicznie jak w sferze funkcji ochronnej prawa pracy zob.: Z. Salwa, *Prawo pracy*, Olsztyn 1994, s. 27.

<sup>39</sup> W odniesieniu do funkcji ochronnej prawa pracy zob.: L. Florek, *Ochrona praw i interesów pracowników*, Warszawa 1990, s. 57.

zy powstawania tych norm. A wiedza socjologiczna może dwojako wpływać na proces stosowania prawa przez organy państwa: po pierwsze, dając rozeznanie szerszych kontekstów społecznych, w ramach których funkcjonuje prawo; po drugie, wskazując skutki takiego czy innego oddziaływania w warunkach określonego układu społecznego na zachowanie członków społeczeństwa, a stąd skuteczne i nieskuteczne środki oddziaływania prawnego<sup>40</sup>. W ustalonym opiekuńczym schemacie procedury brakuje elementu dyscyplinującego oddziaływania norm proceduralnych na zainteresowanego.

## Bibliografia

### Literatura:

- Antonów K., *Zagadnienia ogólne prawa ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2017.
- Baran K.W., *Funkcja ochronna zbiorowego prawa pracy*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 2009.
- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000.
- Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.
- Borucka-Arctowa M., *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, Ossolineum 1982.
- Borucka-Arctowa M., Woleński J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Kraków 1975.
- Borucka-Arctowa M., *Z zagadnień społecznego działania prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Studia i Rozprawy” 1962.
- Florek L., *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa 1990.
- Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1984.
- Lande J., *Teoria prawa*, Lublin 1956.
- Mędrala M., *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Motyka K., *Wpływ Leona Petrażyckiego na polską teorię i socjologię prawa*, Lublin 1993.
- Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. II, oprac. W. Leśniewski, Warszawa 1960.
- Pieniążek A., Stefaniuk M., *Socjologia prawa – zarys wykładu*, Zakamycze 2001.
- Piętka H., *Przedmiot i metody socjologii prawa*, „Themis Polska” 1933, VIII.
- Podgórecki A., *Socjologia prawa*, Warszawa 1962.
- Podgórecki A., *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971.
- Salwa Z., *Prawo pracy*, Olsztyn 1994.
- Salwa Z., *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2007.
- Skąpski M., *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Zakamycze 2006.

<sup>40</sup> Z. Ziemiński, *Socjologia prawa...*, s. 54.

Szubert W., *Uwagi o funkcjach ubezpieczenia społecznego*, „Seminarium Prawa Ubezpieczeń Społecznych” 1977, cz. 1.

Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu. Cz. I. Ogólna*, Warszawa – Kraków 1986.

Ziemiński Z., *Funkcje prawa*, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.

Ziemiński Z., *Socjologia prawa jako nauka prawa*, Warszawa – Poznań 1975.

*Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/funkcje> [dostęp: 24.02.2021].

**Akty normatywne:**

Ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 266, ze zm.).

Ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 291, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11.10.2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. z 2011 r., nr 237, poz. 1412).