

Received: 22.06.2022
Accepted: 3.09.2022
Published: 30.09.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XXII, z. 3: s. 515-527
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.2489
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

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

PRAWA I OBOWIĄZKI PODMIOTÓW POSTĘPOWANIA PRZEDSĄDOWEGO W SPRAWACH EMERYTALNYCH POWSZECHNEGO SYSTEMU UBEZPIECZEŃ

RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE SUBJECTS OF PRE-LITIGATION PROCEEDINGS IN THE RETIREMENT MATTERS OF THE GENERAL INSURANCE SYSTEM

Streszczenie: Prawa i obowiązki podmiotów postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych powszechnego systemu ubezpieczeń są nierozzerwalnie związane z prawnym stosunkiem ubezpieczenia. Wyznacza on powiązania i relacje pomiędzy podmiotami, jakie w nim uczestniczą w fazie gwarancyjnej, a następnie, w fazie realizacyjnej prawnego stosunku ubezpieczenia, od tych relacji uzależnione są wzajemne prawa i obowiązki stron biorących udział w postępowaniu przed organem rentowym w sprawach emerytalnych. Szczególnie istotne jest więc wyodrębnienie stron tej procedury spośród wszystkich podmiotów mogących brać udział w procedurze oraz ustalenie ich logicznych relacji i zakresów. Istotne jest także ustalenie, czy aby w każdym przypadku prawu jednego podmiotu odpowiadać będzie obowiązek drugiego i odwrotnie.

Słowa kluczowe: procedura postępowania przedsądowego, podmioty postępowania, strony postępowania, emerytura i renty, organ rentowy

Summary: The rights and obligations of the parties to pre-judicial proceedings in matters relating to pensions under the general insurance scheme are inextricably linked to the legal relationship of the insurance company. It determines the connections and relationships between the subjects that they participate in the guarantee phase, which during the implementation phase of the legal relationship the mutual rights and obligations of the entities involved in

* mgr; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: kskisiel@poczta.fm.

proceedings before the pension authority depend on those relationships. Therefore, it is particularly important to separate them from all entities that may participate in the procedure and to establish their logical relations and scopes. It is also important to determine whether in any case, the law of one person will be matched by the obligation of the other, and vice versa.

Keywords: pre-litigation procedure, subjects of the proceedings, parties to the proceedings, retirements and pensions, pension authority

WSTĘP

Prawa i obowiązki podmiotów postępowania przed organem rentowym są ze sobą wzajemnie skorelowane. Prawo jednej strony odpowiada obowiązkowi drugiej strony. Obowiązki wynikające z norm prawnych mają być realizowane przez jedną ze stron, podczas gdy druga ma prawo do domagania się ich realizacji na swoją rzecz. Procedura postępowania przedsądowego prowadzona przez organ rentowy powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych w sprawach emerytalnych obejmuje swoim zasięgiem szeroką grupę podmiotów, z których tylko nieliczne są stroną tej procedury. Czy zatem w każdej sytuacji prawu jednego podmiotu będzie odpowiadać obowiązek drugiego i odwrotnie? Wielopłaszczyznowe powiązania podmiotów prawnego stosunku ubezpieczenia emerytalnego, które mają następnie odzwierciedlenie w procedurze postępowania o świadczenie emerytalne z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, mają także wpływ na zakres praw i obowiązków podmiotów procedury postępowania w sprawach o emeryturę.

PODMIOTY POSTĘPOWANIA PRZEDSĄDOWEGO W SPRAWACH EMERYTALNYCH

Podmioty postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych są funkcjonalnie związane z prawnym stosunkiem ubezpieczenia, który jest bazą dla dalszego wskazania stron postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych przed organem rentowym. Przyjmując zobowiązaniowy charakter prawnego stosunku ubezpieczenia emerytalnego¹, wyodrębnionego ze złożonego prawnego stosunku ubezpieczenia, wyodrębnić można podmioty bezpośrednio i pośrednio związane prawnym stosunkiem ubezpieczenia.

W systemie zdefiniowanego świadczenia prawny stosunek ubezpieczenia przedstawia się dwojako, w zależności od tego czy dotyczy osoby opłacającej składki ubezpieczeniowe za siebie, kiedy to opiera się na dwustronnym stosunku prawnym² ubezpieczyciel – ubezpieczający (i ubezpieczony jednocześnie), czy też pracownika, kiedy to prawny stosunek ubezpieczenia także opiera się na dwustronnych stosun-

¹ R. Pacud, *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011, s. 421-424.

² W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 68.

kach prawnych we wzajemnych relacjach między ubezpieczającym, ubezpieczonym i ubezpieczycielem³. W systemie zdefiniowanej składki prawny stosunek ubezpieczenia emerytalnego kształtowany jest przez dwustronne stosunki prawne, ale z uwagi na obowiązkowe (do 30.06.2014 r.⁴) członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym jest więcej podmiotów, które biorą udział w prawnym stosunku ubezpieczenia – ubezpieczyciel, ubezpieczony, ubezpieczający oraz otwarty fundusz emerytalny.

Przechodząc na grunt postępowania przed organem rentowym w sprawach o emeryturę, w oparciu o relacje wynikające z prawnego stosunku ubezpieczenia emerytalnego, z uwzględnieniem norm ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵, wyróżnić należy podmioty biorące udział w tej procedurze:

- bezpośrednio związane prawnym stosunkiem ubezpieczenia emerytalnego – ubezpieczony, ubezpieczyciel, ubezpieczający,
- pośrednio związane prawnym stosunkiem ubezpieczenia emerytalnego – uprawnieni członkowie rodziny ubezpieczonego, żołnierze zawodowi i funkcjonariusze⁶, sędziowie⁷ i prokuratorzy⁸,
- niezwiązane prawnym stosunkiem ubezpieczenia emerytalnego – Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, starosta, ośrodek pomocy społecznej, urząd pracy, gmina⁹.

Udział podmiotów niezwiązanych z określonym, prawnym stosunkiem ubezpieczenia emerytalnego w procedurze postępowania przedsądowego w sprawach o świadczenia emerytalne związany jest z aktywnością zawodową i pozazawodową ubezpieczonego.

STRONA JAKO SZCZEGÓLNY PODMIOT POSTĘPOWANIA PRZEDSĄDOWEGO W SPRAWACH EMERYTALNYCH

Podmioty bezpośrednio i pośrednio związane prawnym stosunkiem ubezpieczenia emerytalnego mają wobec siebie, wynikające z ustaw ubezpieczeniowych¹⁰, prawa i obo-

³ K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 45.

⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013, poz. 1717).

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 504.

⁶ Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 504).

⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072, ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 66, ze zm.).

⁹ Wyliczenie przykładowe w oparciu o ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 504).

¹⁰ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022, poz. 1009, ze zm.), ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 504).

wiązki. Z tego powodu określić je można mianem strony postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych. Wielość relacji występujących między podmiotami, możliwość wyodrębnienia stron postępowania w oparciu o stopień związania prawnym stosunkiem ubezpieczenia emerytalnego oraz zmienność konfiguracji relacji¹¹ w aspekcie temporalnym, związana z przebiegiem życiorysu ubezpieczeniowego, powoduje, że prawny stosunek ubezpieczenia emerytalnego należy widzieć całościowo, tj. z uwzględnieniem jego fazy gwarancyjnej i realizacyjnej. Oznacza to, że w procedurze postępowania przed organem rentowym o świadczenie emerytalne występują podmioty, które żądają spełnienia świadczenia (w sytuacji ziszczenia ryzyka) dla siebie z tytułu własnego ubezpieczenia¹² lub z tytułu ubezpieczenia zmarłego żywiciela rodziny. Te właśnie podmioty nazywać należy, obok ubezpieczyciela, stroną postępowania przed organem rentowym w sprawach emerytalnych (rentowych, w związku z wnioskiem tych osób o prawo do renty rodzinnej). Określenie logicznej relacji pomiędzy pojęciem „podmiotu” a pojęciem „strony” sprowadzać się będzie do relacji zawierania (podrzędności), natomiast w zakresie stosunku między zakresami nazw – relacji podporządkowania, bowiem każda strona postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych jest jednocześnie podmiotem tego postępowania, ale nie każdy podmiot jest stroną tego postępowania.

Istotne jest także wskazanie i zdefiniowanie pojęcia „zainteresowanego”. Posługuje się nim prawodawca w treści rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe¹³. Jest to podmiot, dla którego prawodawca zarezerwował uprawnienie do zgłoszenia wniosku o świadczenie (§ 3 rozporządzenia). Określeniem tym posługuje się także ustawodawca (art. 120 ustawy emerytalnej) dla określenia podmiotu, który udowodnił prawo do świadczenia. Poczynić z tego należy ustalenie, że zainteresowanym będzie ten, kto z tytułu własnego ubezpieczenia wywodzi dla siebie prawo do świadczenia, oraz ten, kto wywodzi prawo do świadczenia z tytułu ubezpieczenia zmarłego żywiciela – „osoba ubiegająca się o świadczenie”¹⁴. Zainteresowany więc to strona postępowania przedsądowego w sprawach o świadczenia emerytalne (i świadczenia po zmarłym żywicielu).

PRAWA I OBOWIĄZKI ZAINTERESOWANEGO W POSTĘPOWANIU PRZEDSĄDOWYM W SPRAWACH EMERYTALNYCH

Podmioty kształtujące niepubliczną stronę (inne niż organ rentowy) postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych, definiowane jako ubezpieczony, zainteresowany, członek rodziny, wywodząc także z zasady praworządności swoje roszczenia, do-

¹¹ K. Antonów, *Pojęcie sprawy z zakresu ubezpieczeń emerytalnych i rentowych*, [w:] B. Wagner, M. Nowak (red.), *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym*, Gniezno 2008, s. 49.

¹² A. Świątkowski, *Podmioty stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych*, [w:] B. Wagner (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996, s. 87-88.

¹³ Dz.U. z 2011 r., nr 237, poz. 1412.

¹⁴ R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 31.

magać się mogą prawa do postępowania i decyzji zgodnej z prawem. Wywodzony także z tej zasady stan pewności prawnej wspomaga realizację całego procesu fazy realizacji. Obywatel ma bowiem prawo do tego, aby jego, oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski, były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem, sprawiedliwej procedury i w określonych przez prawo formach¹⁵. Realizowana w ten sposób zasada praworządności przyczynia się także do realizowania zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa¹⁶. Z kwestią tą wiąże się także prawo zainteresowanego do niezmiennalnej decyzji w tym sensie, że zmiana interpretacji normy prawnej przez organ rentowy nie może powodować dla zainteresowanego (już świadczeniobiorcy) niekorzystnej dla niego zmiany decyzji wydanej wcześniej przez organ rentowy. Jednak nie jest to prawo bezwzględne, ponieważ ustawodawca z jednej strony określił wyraźne granice trwałości decyzji organu rentowego, a z drugiej – przewidział dla zainteresowanego prawo do żądania weryfikacji ostatecznej, zarówno wadliwej, jak i niewadliwej decyzji (art. 114 ustawy emerytalnej).

Z treści normy zawartej w art. 7 k.p.a.¹⁷ wywieść można ogólną zasadę postępowania, realizowaną także w postępowaniu przedsądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, tj. zasadę uwzględniania interesu społecznego¹⁸ i słusznego interesu obywateli. Jakkolwiek oba człony tej zasady są niezwykle ważne, na gruncie postępowania w sprawach emerytalnych, z pozycji podmiotu postępowania, zasada uwzględniania słusznego interesu obywatela będzie przejawiać się w uwzględnianiu słusznego interesu zainteresowanego, rozumiana jako ochrona jednostki w postępowaniu przed organem rentowym. Z tej zasady zainteresowany wywodzić będzie prawo do uwzględnienia jego słusznego interesu, który jednak musi się oprzeć subiektywnym granicom tego prawa z uwagi na bezwzględnie obowiązujące normy prawa ubezpieczeń społecznych, także w ich proceduralnym zakresie. Tym bardziej że ustawodawca nie zdefiniował ani pojęcia „interes społeczny”, ani „interes obywateli”. Zakresy tych pojęć nie wykluczają się wzajemnie, ale też nie mają zakresu wspólnego. Istniejąc równolegle obok siebie są zakresami wartości, które należy w procedurze przed organem rentowym wyważyć i traktować na jednakowym poziomie ważności. Warto zaznaczyć, że choć zasada uwzględniania słusznego interesu strony i słusznego interesu obywateli są zasadami *stricte* procesowymi, to jednak wywierają wpływ także w sferze materialnoprawnych rozstrzygnięć. Zasady te wpływają na zakres, formę, kształt i przebieg postępowania wyjaśniającego, a przez to na treść żądania i rozstrzygnięcia w sprawie.

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/iii-arn-49-93-wyrok-sadu-najwyzszego-520103291> [dostęp: 5.07.2020].

¹⁶ P. Krzykowski, *Znaczenie zasady praworządności przy wydawaniu decyzji administracyjnych przez organy administracji publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 215-230.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.).

¹⁸ Z.R. Kmieciak, M. Grzeszczuk, E. Streit-Browarna, *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, nr 63, s. 209-231.

Istotne w procedurze postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych jest prawo zainteresowanego do inicjowania postępowania (art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej, § 3 rozporządzenia) oraz do czynnego udziału w postępowaniu wyjaśniającym (§ 4 ust. 4, § 10 rozporządzenia). Ustawodawca do minimum ogranicza działanie organu rentowego z urzędu, przyjmując generalną zasadę działania organu na wniosek (art. 24a, art. 27a, art. 116 ust. 1a ustawy emerytalnej). Taka procesowa regulacja jest konsekwencją norm materialnoprawnych, które, określając przesłanki prawa do świadczenia, pozostawiają zainteresowanemu prawo decydowania, czy wystąpi z wnioskiem o świadczenie w sytuacji ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Z chwilą zgłoszenia wniosku o świadczenie zainteresowany ma prawo do otrzymania potwierdzenia od organu rentowego (§ 2 rozporządzenia), że ten wniosek przyjął oraz prawo do żądania, aby wniosek został rozpoznany przez właściwą komórkę organizacyjną ZUS. Ma to aktualnie duże znaczenie w sytuacji koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz w ramach takiej koordynacji wynikającej z międzynarodowych umów dwustronnych. Ponieważ organ rentowy przewiduje, w przypadku wniosków podlegających koordynacji, właściwość rzeczową, a w pozostałych przypadkach – właściwość miejscową organu rentowego¹⁹ – zainteresowany słusznie oczekuje, że organ rentowy zadba o to, aby jego właściwa komórka organizacyjna rozpoznała wniosek. Zainteresowany jest zobligowany do inicjatywy dowodowej (§ 10 rozporządzenia), co jest konsekwencją ciężącego na nim ciężaru dowodu. Natomiast w kwestii postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ rentowy istotne jest, dla sprawności tego postępowania, że jest ono koordynowane przez organ rentowy i ma prowadzić do usunięcia rozbieżności, do ustalenia faktów i okoliczności (§ 11 - § 28 rozporządzenia) stanowiących przesłanki prawa do świadczenia. W postępowaniu przed organem rentowym o świadczenia emerytalne obowiązek wyjaśnienia w zakresie przesłanek prawa do świadczenia ciąży na obu stronach postępowania – zainteresowany powinien złożyć wniosek o świadczenie z pełną dokumentacją, a wezwany do uzupełnienia braków wniosku, braki te usunąć we wskazanym terminie²⁰ (§ 4 ust. 4, § 29 rozporządzenia). Można wysnuć tezę, że czynny udział zainteresowanego (art. 10 k.p.a., § 10 rozporządzenia) w procedurze ustalania prawa do świadczenia, stanowiący jego prawo, jest jednocześnie jego obowiązkiem dla własnego, dobrze pojętego interesu. Zainteresowany wie bowiem najlepiej, jak kształtował się jego życiorys ubezpieczeniowy. Umiejężna i sprawna współpraca obu podmiotów, tj. zainteresowanego i organu rentowego, jest wartością tej procedury.

¹⁹ Regulamin organizacyjny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – załącznik do zarządzenia nr 92 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 grudnia 2010 r., <https://bip.zus.pl/o-zus/regulamin-organizacyjny-zakladu> [dostęp: 4.11.2022].

²⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 20 maja 2014 r., III AUa 1018/13, LEX nr 1469380, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521563076/1?directHit=true&directHitQuery=III%20AUa%201018~2F13> [dostęp: 2.02.2021].

Zainteresowanemu przysługuje prawo do szybkiego rozpoznania sprawy²¹ (art. 12 k.p.a.). Oznacza to, że jego prawem jest oczekiwanie, że jego wniosek zostanie rozpoznany w rozsądnym terminie. Takiej sytuacji sprzyja oczywiście zaangażowanie zainteresowanego w konieczne postępowanie wyjaśniające. Ustawodawca daje także zainteresowanemu narzędzie do interwencji, gdy organ rentowy nie wydaje decyzji w ustawowym terminie, tj. możliwość złożenia skargi do sądu na bezczynność organu rentowego (art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.²²), jeśli organ rentowy nie wyda decyzji w odpowiedzi na wniosek zainteresowanego.

Składając dowody w toku procedury ustalania prawa do świadczenia, zainteresowany dokonuje czynności dyspozytywnych, które nie mogą naruszać praw organu rentowego jak i interesu społecznego. Ograniczenie swobody dokonywania przez zainteresowanego czynności dyspozytywnych w stosunku do przedmiotu postępowania dotyczy zarówno praw materialnych zainteresowanego, jak i jego uprawnień procesowych²³, i ograniczają się do cofnięcia wniosku (art. 116 ust. 2 ustawy emerytalnej) oraz do ograniczenia żądania (§ 3 ust. 2 rozporządzenia, np. w przypadku zgłoszenia wniosku o wyłączenie z grona uprawnionych do renty rodzinnej).

Na każdym etapie postępowania przedsądowego, nie później niż do dnia uprawomocnienia się decyzji, zainteresowanemu przysługuje uprawnienie do wycofania wniosku (art. 116 ust. 2 ustawy emerytalnej). Uprawnienie to wynika z wcześniejszego uprawnienia do zgłoszenia wniosku w sytuacji ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Oceniając zasadność swojego wniosku, zainteresowany może dojść do przekonania, że ryzyko jednak nie skonkretyzowało się albo, że pomimo ziszczenia się ryzyka, nie będzie jeszcze występował z żądaniem realizacji odpowiadającego mu świadczenia. W uprawnienie to organ rentowy nie może ingerować, a w przypadku, gdy zainteresowany z niego skorzysta, organ rentowy umarza wszczęte postępowanie (art. 116 ust. 2 ustawy emerytalnej).

Prawo zainteresowanego do informacji jest *expressis verbis* wyrażone w postaci normy prawnej (art. 9 k.p.a., § 2 rozporządzenia), co jest realizacją podfunkcji informacyjnej²⁴ procedury postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych (ale też rentowych). Prawo zainteresowanego do informacji obejmuje każdy etap procedury przed organem rentowym, a także okres przed zgłoszeniem wniosku, tj. etap przygotowania zainteresowanego do zgłoszenia wniosku. W dalszej kolejności – prawo do informacji o potrzebie i zakresie postępowania wyjaśniającego, o efektach postępowania wyjaśniającego, o możliwości wglądu do akt, co nawiązuje do

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, LEX nr 10913, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520104609/1?directHit=true&directHitQuery=III%20ARN%2033~2F93> [dostęp: 31.01.2021].

²² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805, ze zm.).

²³ M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2010, s. 64-65.

²⁴ Wyróżniam funkcję ochronną tej procedury, a w jej ramach podfunkcję informacyjną i opiekuńczą.

wymogów sprawiedliwej procedury²⁵. Co istotne, prawem zainteresowanego w tej materii jest też prawo do szczegółowej informacji o podstawie prawnej rozstrzygnięcia decyzji oraz o przyczynach faktycznych takiego rozstrzygnięcia (§ 33 rozporządzenia). Jeśli decyzja zawiera wady w zakresie omyłek pisarskich czy rachunkowych, zainteresowanemu przysługuje prawo do żądania sprostowania przez organ rentowy oczywistej omyłki pisarskiej.

Uprawnieniem zainteresowanego jest możliwość wglądu do akt prowadzonej przez organ rentowy sprawy emerytalnej, zapoznania się z zebranymi w sprawie dowodami, zrobienia notatek, odpisów i fotografii (art. 14a k.p.a.). Zainteresowany ma także ustawową możliwość ustanowienia pełnomocnika w sprawie, który, występując w jego imieniu, korzysta z tych samych uprawnień, jakie daje realizowana zasada oficjalności procedury postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych.

PRAWA I OBOWIĄZKI ORGANU RENTOWEGO W POSTĘPOWANIU PRZEDSĄDOWYM W SPRAWACH EMERYTALNYCH

Aby zainteresowany mógł skutecznie korzystać z uprawnienia do czynnego udziału w procedurze ustalania prawa do świadczenia, organ rentowy ma obowiązek udzielania zainteresowanemu informacji i wskazówek (§ 2 rozporządzenia) co do okoliczności, które nie zostały jeszcze udokumentowane oraz wskazać zainteresowanemu środki dowodowe, jakie powinien przedstawić czy pozyskać, aby dana okoliczność czy fakt ubezpieczeniowy mogły zostać uznane za udowodnione (§ 29 rozporządzenia). W zakresie, w jakim organ rentowy zgromadził informacje ubezpieczeniowe o zainteresowanym w trakcie fazy gwarancyjnej prawnego stosunku ubezpieczenia, obowiązek udostępniania informacji znanych organowi rentowemu z urzędu ciąży na organie rentowym (§ 10 ust. 2-3, § 30 rozporządzenia).

Organ rentowy ma czuwać nad tym, aby zainteresowany nie poniósł szkody z powodu nieznamości prawa. Obowiązek informowania zainteresowanego jest szeroki pod względem przedmiotowym, dotyczy bowiem udzielania nie tylko informacji prawnej, ale i faktycznej, która może mieć wpływ na ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości. Informacja ta nie jest więc ograniczona wyłącznie do informowania o przepisie prawa, ale w jej zasięgu znajduje się również udzielanie przez organ niezbędnych wskazówek i wyjaśnień w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapobieżenia szkodom wynikającym z nieznamości prawa²⁶. Prawo zainteresowanego do informacji jest *expressis verbis* wyrażone w postaci normy prawnej (art. 9 k.p.a., § 2 rozporządzenia), co jest realizacją podfunkcji informa-

²⁵ K. Szlachta-Kisiel, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w procedurze postępowania przed organem rentowym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, zeszyt specjalny, s. 549-561.

²⁶ K. Dudka, M. Książek, *Zasada informowania w kodeksie postępowania administracyjnego a zasada informacji w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 11, s. 84.

cyjnej procedury postępowania przed sądem w sprawach emerytalnych. Prawu zainteresowanego do szczegółowej informacji o podstawie prawnej rozstrzygnięcia decyzji oraz o przyczynach faktycznych takiego rozstrzygnięcia (§ 33 rozporządzenia) odpowiada obowiązek organu rentowego w tej materii. Jest to szczególnie rodzaj informacji, do której zobowiązany jest organ rentowy, ponieważ zarówno obowiązek wskazania w treści decyzji uzasadnienia prawnego, jak i faktycznego podlega kontroli sądu. Dlatego też tak istotne jest, aby przywołana w treści decyzji podstawa prawna nie ograniczała się do wskazania tytułu ustawy i aby uzasadnienie faktyczne obejmowało cały zakres przesłanek prawa do świadczenia ze szczegółowym wskazaniem okoliczności i faktów, które nie zostały udowodnione.

Obowiązkiem organu rentowego jest zebranie i rozpatrzenie całego, przedstawionego przez zainteresowanego i dostępnego organowi rentowemu z urzędu, materiału dowodowego (art. 7 k.p.a.). Realizowana w ten praktyczny sposób zasada oficjalności postępowania przed organem rentowym jest obowiązkiem organu rentowego. Realizując natomiast proceduralną zasadę szybkości i prostoty postępowania, jako zasadę techniczno-procesową, obowiązkiem organu rentowego jest rozpoznanie wniosku o świadczenie w terminie 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (art. 118 ust. 1 ustawy emerytalnej).

Nade wszystko to na organie rentowym ciąży obowiązek przestrzegania głównej i podstawowej zasady wywiezionej przez naukę prawa z art. 7 Konstytucji RP²⁷ – zasadzie praworządności. Zgodnie z tą normą organ rentowy, działając na podstawie i w granicach prawa, ma obowiązek podejmowania działań zgodnych z prawem. Działanie organu rentowego na podstawie i w granicach prawa obejmuje zarówno normy prawa materialnego, jak i normy regulujące procedurę zmierzającą do wydania decyzji w indywidualnej sprawie, a ponadto sposób stosowania prawa przez organ rentowy, dyktowany przez zasadę praworządności, kreuje obowiązek dokonywania samokontroli przestrzegania prawa oraz dokonywania kontroli działań stron i innych uczestników postępowania pod kątem ich zgodności z prawem²⁸.

Organizując sam proces postępowania przed organem rentowym jako określoną sekwencję czynności, organ rentowy musi tak ją zorganizować, aby umożliwić zainteresowanemu złożenie dodatkowych dokumentów czy wyjaśnień (§ 29 rozporządzenia). Prowadząc postępowanie wyjaśniające organowi rentowemu przysługuje uprawnienie do żądania od pracodawcy (art. 125a ustawy emerytalnej) wystawienia dokumentów w celu udowodnienia przesłanek prawa do świadczenia lub jego wysokości.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

²⁸ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 38.

PRAWA I OBOWIĄZKI INNYCH PODMIOTÓW POSTĘPOWANIA PRZEDSĄDOWEGO W SPRAWACH EMERYTALNYCH

Inne podmioty biorące udział w postępowaniu przed sądowym w sprawach emerytalnych, jak członkowie rodziny, żołnierze, funkcjonariusze, sędziowie czy prokuratorzy, działający w charakterze zainteresowanego, posiadają ten sam, powyżej przedstawiony, katalog praw i obowiązków, jako strona tego postępowania. Natomiast ubezpieczający (pracodawca, płatnik) w procedurze postępowania przed sądowego dysponuje w zasadzie jedynie katalogiem obowiązków nałożonym przez prawodawcę w celu umożliwienia organowi rentowemu ustalenie stanu faktycznego i wyjaśnienie wszystkich okoliczności i przesłanek prawa do świadczenia. Obowiązki te wynikają w pierwszej kolejności z treści art. 122 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym pracodawca, obok organów administracji rządowej i samorządowej, jest zobowiązany do udzielania organom rentowym pomocy i informacji w sprawach świadczeń przewidzianych w ustawie. Podmioty te są zobowiązane – na wniosek zainteresowanego lub organu rentowego – do nieodpłatnego poświadczania własnoręczności lub autentyczności podpisów na oświadczeniach (deklaracjach) i formularzach rentowych wymaganych do uzyskania lub pobierania rent z instytucji zagranicznych.

Kolejne obowiązki, adresowane już wyłącznie do pracodawcy, nałożone zostały przez ustawodawcę treścią art. 125 ustawy emerytalnej. Pracodawcy obowiązani są do współdziałania z pracownikiem w gromadzeniu dokumentacji niezbędnej do przyznania świadczenia, wydawania pracownikowi lub organowi rentowemu zaświadczeń niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości, przygotowania wniosku o emeryturę i przedłożenia go za zgodą pracownika organowi rentowemu nie później niż na 30 dni przed zamierzonym terminem przejścia pracownika na emeryturę (dotyczy zainteresowanych urodzonych przed 1.01.1949 r.), przygotowania, za zgodą pracownika, wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy i przedłożenia go organowi rentowemu na 30 dni przed ustaniem prawa do zasiłków chorobowych, poinformowania bezzwłocznie, po śmierci pracownika, pozostałej po nim rodziny o warunkach uzyskania renty rodzinnej, przygotowania wniosku o rentę i przedłożenia go organowi rentowemu.

W treści art. 125a ustawy emerytalnej ustawodawca przewidział obowiązki płatnika składek w zakresie realizacji procedury postępowania przed sądowego w sprawach emerytalno-rentowych sprowadzające się do wystawienia dokumentów (zaświadczeń) w celu udowodnienia okresów składkowych i okresów nieskładkowych oraz dokumentów (zaświadczeń) w celu udowodnienia okresów pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, okresów pracy górniczej oraz okresów pracy na kolei, zaświadczeń o wysokości przychodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, wypłaconego za okresy, za które przychód ten przysługuje, a także o wysokości wypłaconych wynagrodzeń za czas niezdolności do pracy, świadczeń i zasiłków oraz innych należności podlegających uwzględnieniu w podstawie wymiaru świadczenia.

Przewidziany w treści art. 122 ustawy emerytalnej obowiązek organów administracji rządowej i samorządowej do udzielania organom rentowym pomocy i informacji w sprawach świadczeń wiąże się najczęściej z posiadanymi przez te organy informacjami pozaubezpieczeniowymi, które mogą mieć wpływ na dokumentowanie przesłanek prawa do świadczenia (praca w gospodarstwie rolnym rodziców przed wprowadzeniem obowiązkowego ubezpieczenia członków rodziny) lub dokonywanie potrąceń ze świadczenia (urząd pracy, zakład opiekuńczo-leczniczy).

PODSUMOWANIE

Przedstawione pokrótce zależności i relacje prawnego stosunku ubezpieczenia oddziałują bezpośrednio na prawa i obowiązki podmiotów procedury postępowania przedsądowego w sprawach emerytalnych jedynie w zakresie obowiązku zrealizowania świadczenia w sytuacji ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Są to więc obowiązki na gruncie prawa materialnego ubezpieczeń. Przewidziane przez ustawodawcę relacje prawnego stosunku ubezpieczenia emerytalnego, na etapie fazy realizacyjnej prawnego stosunku ubezpieczenia, w aspekcie proceduralnym, niekoniecznie pociągają za sobą istnienie zależności prawo – obowiązek. O ile w fazie gwarancyjnej prawnego stosunku ubezpieczenia zależność taka istnieje w każdej relacji, o tyle w fazie realizacyjnej już nie. Płatnik składek (pracodawca) jest bowiem tym podmiotem, który ma obowiązek udzielania informacji i wyjaśnień organowi rentowemu w sprawie zainteresowanego nawet wówczas, gdy nie łączy go już z ubezpieczonym prawny stosunek ubezpieczenia. Otwarty Fundusz Emerytalny ma obowiązek przekazania środków na potrzeby okresowej emerytury kapitałowej²⁹ i już na tym etapie nie może oczekiwać ekwiwalentności ani wzajemności świadczenia ze strony zainteresowanego. Od podmiotów niezwiązanych prawnym stosunkiem ubezpieczenia z zainteresowanym ustawodawca oczekuje realizacji określonych obowiązków i nie mają one podstaw do jakiegokolwiek roszczenia zwrotnego, a ich udział w procedurze postępowania przedsądowego w sprawach emerytalno-rentowych związany jest z aktywnością ubezpieczeniową i poza ubezpieczeniową zainteresowanego.

Odpowiadając więc na pytanie zadane we wstępie – czy w każdej sytuacji prawu jednego podmiotu będzie odpowiadać obowiązek drugiego i odwrotnie – wskazać należy jednoznacznie, że nie w każdym przypadku, a kryterium pozwalającym na poczynienie takiego ustalenia jest stopień związania (bezpośredniego lub pośredniego albo brak związania) prawnym stosunkiem ubezpieczenia.

²⁹ A. Jabłoński, *Charakter prawny członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Zakamycze 2004, s. 191.

Bibliografia

Literatura

Antonów K., *Pojęcie sprawy z zakresu ubezpieczeń emerytalnych i rentowych*, [w:] B. Wagner, M. Nowak (red.), *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym*, Gniezno 2008.

Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011.

Babińska R., *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007.

Cholewa-Klimek M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2010.

Dudka K., Książek M., *Zasada informowania w kodeksie postępowania administracyjnego a zasada informacji w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 11.

Jabłoński A., *Charakter prawny członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Zakamycze 2004.

Knyśiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004.

Kmieciak Z.R., Grzeszczuk M., Streit-Browarna E., *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2016, nr 63.

Krzykowski P., *Znaczenie zasady praworządności przy wydawaniu decyzji administracyjnych przez organy administracji publicznej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.

Pacud R., *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa 2011.

Szlachta-Kisiel K., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w procedurze postępowania przed organem rentowym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, zeszyt specjalny.

Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.

Świątkowski A., *Podmioty stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych*, [w:] B. Wagner (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/iii-arn-49-93-wyrok-sadu-najwyzszego-520103291>, [dostęp: 5.07.2020].

Wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, LEX nr 10913, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520104609/1?directHit=true&directHitQuery=III%20ARN%2033~2F93> [dostęp: 31.01.2021].

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 20 maja 2014 r., III AUa 1018/13, LEX nr 1469380, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521563076/1?directHit=true&directHitQuery=III%20AUa%201018~2F13> [dostęp: 2.02.2021].

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805, ze zm.).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 504).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072, ze zm.).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 66, ze zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022, poz. 1009, ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013, poz. 1717).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. z 2011 r., nr 237, poz. 1412).

Regulamin organizacyjny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – załącznik do zarządzenia nr 92 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 grudnia 2010 r., <https://bip.zus.pl/opus/regulamin-organizacyjny-zakladu> [dostęp: 4.11.2022].