

Model zaskarżania decyzji w sprawach ubezpieczeń społecznych jako szczególnego rodzaju decyzji administracyjnych*

Uwagi wstępne

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy w obecnie obowiązującym porządku konstytucyjnym, dopuszczalne jest poddanie w drodze regulacji ustawowej, kontroli decyzji w sprawach ubezpieczeń społecznych, kognicji sądów administracyjnych?

Pod koniec 2005 roku w Ministerstwie Sprawiedliwości rozpoczęły się prace nad zmianą modelu sądownictwa ubezpieczeń społecznych, których celem było wyeliminowanie z kognicji sądów powszechnych kontroli legalności decyzji w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. Trudno powiedzieć jakie przesłanki legły u podstaw proponowanych rozwiązań, albowiem nie zostało opublikowane ich uzasadnienie. Spotkać się można było jednak z opiniami, iż potrzeba taka wynikała, z chęci odciążenia, dotychczas rozstrzygających te sprawy, sądów pracy.

1. Na wstępie zwrócić uwagę należy, iż w naszym porządku prawnym faktycznie istnieje dualistyczny system postępowania w przedmiocie świadczeń z zaopatrzenia społecznego. Zasadniczym elementem struktury systemu ubezpieczeń społecznych jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz inne organy działające w podobnej strukturze prawnej i mające identyczny system kontroli orzeczniczej¹. Kontrola ta jest dokonywana przez sądy ubezpieczeń społecznych działające na podstawie kodeksu postępowania cywilnego. W pewnej kategorii spraw ustawodawca zdecydował się powierzyć wykonywanie niektórych zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego Powiatowym Urzędem Pracy. Są to przeważnie sprawy z zakresu świadczeń związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu². Postępowanie w przedmiocie ustalenia prawa do tych świadczeń odbywa się w ramach dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, zaś wydana decyzja organu drugiej instancji podlega kontroli sądu administracyjnego.

Zastanówić się zatem trzeba, czy w obecnym stanie prawnym dopuszczalne i celowe jest poddanie kontroli wszystkich spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, jurysdykcji sądownictwa administracyjnego, względnie powołanie oddzielnej gałęzi sądownictwa zajmującej się jedynie rozstrzyganiem spraw związanych z problematyką zabezpieczenia społecznego.

Zauważyć należy, iż w naszym systemie konstytucyjnym nie jest możliwe wyodrębnienie zupełnie oddzielnego pionu sądownictwa ubezpieczeń społecznych, tak jak to miało miejsce przed rokiem 1985. Zgodnie bowiem z art. 175 ust 1 Konstytucji R.P *wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe*.³ Wymiar sprawiedliwości w zakresie ubezpieczeń

* rozważania zawarte w tym artykule dotyczą w głównej mierze problematyki zaskarżania decyzji organów rentowych.

¹ Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego działające na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku Dz. U 1998, nr 7 poz. 25, oraz resortowe organy rentowe np. przy ministerstwie spraw wewnętrznych i ministerstwie obrony narodowej.

² ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz. U. z 2004, nr 99, poz. 1001, ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o świadczeniach przedemerytalnych Dz. U. z 2004, nr 120, poz. 1252

społecznych musi pozostać w sądach powszechnych lub też ewentualnie może zostać włączony do pionu sądownictwa administracyjnego.

Nie budzi wątpliwości fakt, że postępowanie poprzedzające wydanie decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych⁴, które toczy się przed odpowiednim organem, jest pewnym szczególnym postępowaniem, które prowadzone jest w oparciu o zasady umieszczone w kilku aktach prawnych⁵, zaś w kwestiach w nich nieuregulowanych należy stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego /dalej k.p.a./. Zgodnie z regulacją art. 180 § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Paragraf drugi tego przepisu wprowadza definicję spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowiąc, że są to sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne. Uregulowania odsyłające do stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w tego rodzaju sprawach zawarte zostały też w dwóch aktach ustawowych dotyczących ubezpieczeń społecznych. Zarówno ustawa z dnia 17.12.1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych /u.e.r.f.u.s./ w art. 124, jak i ustawa z dnia 13.10.1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych /u.s.u.s./ w art. 123, odsyła w kwestiach nieuregulowanych do stosowania przepisów k.p.a. Zauważyć zatem należy, iż określenie wzajemnej relacji pomiędzy przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, wyżej wymienionymi ustawami i przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń, jest nader utrudnione i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Jak już wyżej wskazano, zgodnie z art. 124 u.e.r.f.u.s. w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie należy stosować przepisy k.p.a. Zważyć jednak trzeba, iż art. 194 u.e.r.f.u.s. pozostawił w mocy, do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w tej ustawie, przepisy wykonawcze wydane na podstawie nieobowiązujących już ustaw i dekretu, które wymienione zostały w art. 195 u.e.r.f.u.s.⁶, jeżeli nie są tylko sprzeczne z przepisami ustawy o emeryturach. Sprzeczność pomiędzy regulacjami dwóch aktów prawnych zachodzi w sytuacji, gdy zawierają one postanowienia wzajemnie wykluczające się. Pojawia się zatem pytanie, przepisy którego aktu prawnego należy stosować w przypadku wystąpienia sprzeczności pomiędzy regulacjami kodeksu postępowania administracyjnego, a rozporządzenia z 1983 roku. Zasada hierarchicznej wyższości w systematyce źródeł prawa nakazywałaby stosować przepisy kodeksu, tym nie mniej mając na względzie powołaną wyżej normę art. 180 § 1 k.p.a. dojść należy do przekonania, iż w tym wypadku pierwszeństwo przysługuje przepisom rozporządzenia, jako mieszczącym się w zakresie określonym w § 2. Dopiero w sprawach nieuregulowanych w

³ Konstytucja R.P z dnia 2 kwietnia 1997 roku (publ. Dz.U.97.78.483) wymienia w art. 175 ust. 1 rodzaje sądów, które mają charakter stały, działają w normalnych warunkach funkcjonowania państwa i bez zmiany ustawy zasadniczej nie mogą ulegać likwidacji czy reorganizacji. Przepisy konstytucyjne zapewniają im stabilny byt, niezbędny do ich funkcjonowania w warunkach demokratycznego państwa.

⁴ przyznania prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego, naliczenia zaległych składek na ubezpieczenie społeczne, uznania za osobę niepełnosprawną, przyznanie świadczenia w związku z wypadkiem przy pracy lub w drodze do pracy, renta rodzinna, zasiłek pielęgnacyjny czy też świadczenie rehabilitacyjne,

⁵ ustawa o z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U 2004 nr 39, poz. 353), ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U 1998 poz. 137, nr 887).

⁶ przepisy rozporządzenia z 7 lutego 1983 roku wydanego w oparciu o delegację ustawową zawartą w nieobowiązującej już ustawie z dnia 14 grudnia 1982 roku o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin Dz.U z 1982, nr 40, poz. 267 ze zm. Zwana dalej z.e.p.

ustawie o emeryturach (...) i w rozporządzeniu z 1983 roku konieczne jest odwołanie się do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

2. Postępowanie toczące się przed organem rentowym, lub przed innym organem⁷ powołanym przez ustawę do rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, inicjowane jest przez wniosek ubezpieczonego i zmierza do indywidualnego rozstrzygnięcia w przedmiocie zaopatrzenia społecznego wnioskodawcy. Organ rentowy rozstrzyga o uprawnieniu do określonego świadczenia w drodze decyzji po przeprowadzeniu postępowania dowodowego.

Postępowanie dowodowe w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia prowadzone przez organ rentowy kieruje się jednak innymi zasadami niż postępowanie administracyjne. Z art. 75 § 1 k.p.a. wynika, że dowodem jest wszystko to, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. B. Wagner⁸, trafnie wskazała, iż w postępowaniu emerytalno – rentowym obowiązuje zasada odwrotna, dowodem jest tylko to, co prawo za dowód uznaje i jako dowód dopuszcza. Z reguły tej autorka wyprowadza wniosek, że ciężar wyjaśniania okoliczności spornych pomiędzy ubezpieczonym, a organem rentowym przerzucony został na sądy.

Dokonując oceny zakresu postępowania dowodowego prowadzonego w polu ubezpieczeń społecznych, odżywa wyżej omówiona kwestia wzajemnych relacji pomiędzy aktami prawnymi regulującymi to postępowanie, a zasadami wynikającymi z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Różnicę pomiędzy postępowaniem prowadzonym w oparciu o przepisy k.p.a., a postępowaniem prowadzonym przed organami rentowymi, dobrze obrazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2000 roku⁹, a dotyczącego relacji kodeksu postępowania administracyjnego do rozporządzeń wykonawczych. Naczelny Sąd Administracyjny, rozstrzygając sprawę na gruncie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 lutego 1997 roku, wskazał, iż reguły wyrażonej w art. 75 § 1 k.p.a. nie można ograniczyć § 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którym okresy uprawniające do świadczeń określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁰, ustala się na podstawie karty rejestracyjnej oraz innych wymaganych do przyznania świadczeń dokumentów czy świadectw pracy¹¹. Zauważyć

⁷ Powiatowe i Wojewódzkie Zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności uregulowane w ustawie z dnia z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz. U z 1997, nr 123, poz. 776

⁸ Postępowanie w sprawach emerytalno – rentowych; Gdańskie Studia Prawnicze, t. VI, 2000, s. 140

⁹ Wyrok NSA w Warszawie, sygn. akt II SA 1510/00, publ. LEX nr 53790

¹⁰ Dz. U. z 1997 r. Nr 25, poz. 132 ze zmian.

¹¹ NSA zajął stanowisko, iż organy administracji nie mogą ograniczyć postępowania dowodowego do sztywnych reguł określonych w rozporządzeniu i pominąć zasad zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego. Teza ta wydaje się być również w pełni uzasadniona w świetle konstytucyjnej systematyki źródeł prawa.

jednak należy, iż postępowanie toczące się przed Powiatowym Urzędem Pracy, prowadzone jest według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a rozporządzenia wykonawcze mają jedynie charakter doprecyzowujący i nie wyłączają one reguł kodeksowych. W postępowaniu przed organami rentowymi, które odbywa się według zasad określonych przepisami z zakresu ubezpieczeń społecznych, ciężar udowodnienia wszelkich okoliczności, przeniesiony został na grunt postępowania przed sądem ubezpieczeń społecznych.

Zwrócić zatem uwagę należy, iż postępowanie dowodowe prowadzone w przedmiocie świadczeń wypłacanych przez Powiatowe Urzędy Pracy w sprawach związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu jest dwuinstancyjnym postępowaniem merytorycznym, które pod względem legalności podlega kontroli sądów administracyjnych. Postępowanie to prowadzone jest według reguł ściśle określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem specyfiki tego rodzaju spraw, co znajduje wyraz w ustawach¹² regulujących tą problematykę od strony przedmiotowej i podmiotowej oraz wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych.

W przeciwieństwie do niego postępowanie toczące się przed organem rentowym, jest sformalizowanym postępowaniem jednoinstancyjnym, które podlega kontroli sądu powszechnego zarówno pod względem kwestii prawnych, jak i faktycznych. Postępowanie dowodowe przed sądem ma też charakter uzupełniający, względem postępowania przed organem rentowym.¹³

3. Postępowanie toczące się przed organem rentowym wieńczy wydanie decyzji administracyjnej. Decyzją administracyjną jest zaś władcze rozstrzygnięcie indywidualnej kwestii podmiotu zainteresowanego wydaniem decyzji, w polu jego działania. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że decyzja jest aktem wyboru między różnymi interesami i wartościami, a zatem rozstrzyga często o sprzecznych interesach oraz wartościach między jednostkami, organizacjami, a także między jednostkami a organizacjami.¹⁴ Decyzja administracyjna wydawana w polu ubezpieczeń społecznych sprowadza się zasadniczo do imperatywnego rozstrzygnięcia, czy dany podmiot objęty zostanie zaopatrzeniem społecznym, lub też czy zostanie obciążony daninami związanymi z uczestnictwem w systemie ubezpieczenia społecznego¹⁵.

Prawo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do wydawania decyzji administracyjnych wynika z 83 ust. 1 u.s.u.s. Przepis ten określa, niezamknięty katalog indywidualnych spraw, w których Z.U.S może wydawać decyzje. Zauważyć należy, iż w literaturze przedmiotu

¹² ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz. U. z 2004, nr 99, poz. 1001,

¹³ tytułem przykładu można wskazać, że zgodnie z § 22 rozporządzenia z 7 lutego 1983 roku, dowód ze świadków może być prowadzony jedynie na okoliczność okresów zatrudnienia, jeżeli zainteresowany wykaże, że nie może przedstawić zaświadczenia zakładu pracy

¹⁴ Ernest Knosala, Decyzja i doradztwo w administracji publicznej, Bytom 2003 r., str. 20

¹⁵ obciążenie podmiotu obowiązkiem uiszczenia zaległych składek i nałożenie na niego opłaty dodatkowej w trybie art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 roku Dz. U. 98.137.887

zwrócono uwagę, że przyznanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych budzi wątpliwości interpretacyjne¹⁶. Decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydawane są w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy ustaw regulujących problematykę ubezpieczeń społecznych nie stanowią inaczej.

Okoliczność, że dany rodzaj postępowania prowadzonego w oparciu o przepisy ustawy zwieńczony zostaje wydaniem decyzji administracyjnej, nie przesądza, że decyzja ta będzie poddana kontroli sądu administracyjnego. W naszym porządku prawnym decyzje wydawane w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, w zależności zaś od konkretnej regulacji ustawowej, poddawane są kontroli albo sądów administracyjnych, albo sądów powszechnych. Wskazać należy, iż zasadniczo kontrola sądu administracyjnego wchodzi w grę w administracyjnych postępowaniach dwuinstancyjnych, to jest wtedy, gdy sprawa podlega badaniu od strony merytorycznej przez organ pierwszej i drugiej instancji¹⁷. Sąd administracyjny dokonuje jedynie oceny, czy organy administracyjne w sposób odpowiedni zastosowały przepisy prawa materialnego i prawa procesowego. Tam zaś gdzie decyzja administracyjna poddana jest kontroli sądu powszechnego, sąd ten dokonuje zarówno oceny prawnej, zakończonego postępowania, jak również czyni własne ustalenia faktyczne i dopiero całokształt okoliczności faktyczno – prawnych jest podstawą wydania wyroku.

4. W świetle tych uwag, zastanowić się należy, czy w naszym porządku prawnym dopuszczalne i uzasadnione jest poddanie kontroli sądów administracyjnych, decyzji wydawanych przez organy rentowe w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. W pierwszej kolejności zwrócić uwagę należy, iż zupełnie inny jest cel sądownictwa administracyjnego, które w Polsce powojennej powołane zostało ustawą z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U nr 4 poz. 8). Zgodnie z art. 1 tej ustawy, Naczelny Sąd Administracyjny, sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej, na zasadach określonych w niniejszej ustawie. Przepis ten został powtórzony w ustawie z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U 1995, nr 74, poz. 368). Podnieść należy, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym, pomimo konstytucyjnego wyodrębnienia pionu sądownictwa administracyjnego, kryterium kontroli pozostało niezmienione, a mianowicie ogranicza się do legalności działania administracji publicznej. Znacznemu poszerzeniu uległ – w stosunku do roku 1980 i 1995 roku, zakres spraw kontrolowanych przez sądy administracyjne. Przed wszystkim klauzulę pozytywną zastąpiono klauzulą negatywną, ale także kontroli poddano wiele innych działań administracji publicznej np: aktów prawa miejscowego oraz wielokrotnie działań o charakterze faktycznym. Uchwalenie dwóch zasadniczych ustaw regulujących zarówno ustrój sądownictwa administracyjnego¹⁸, jak również zasady postępowania¹⁹ przed tymi sądami

¹⁶ Czesław Martysz, Komentarz do Kodeksu Postępowania Administracyjnego, Zakamycze 2005 t. II str. 460. Autor ten po dokonaniu analizy przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 roku i przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 października 1999 roku w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 99.80. 914, wskazuje, iż ciężar orzecniczy w głównej mierze spoczywa na dyrektorach oddziałów i kierownikach inspektoratów oraz na osobach przez nich upoważnionych.

¹⁷ pewnym wyjątkiem są regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku (tekst jednolity: Dz. U. 2004 Nr 261 poz. 2603) dotyczące wypowiedzenia obowiązującej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje, wypowiedzenie opłaty użytkowania wieczystego poddane jest kontroli Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a następnie kontroli sądu powszechnego, art. 78 i art. 79 u.g.n. Jest to zatem pewne szczególne uregulowanie, gdzie w zasadzie dwuinstancyjne postępowanie administracyjne, podlega kontroli merytorycznej sądu powszechnego.

¹⁸ Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 roku, Dz. U 2002, poz. 153, nr 1269.

¹⁹ Prawo o ustroju Sądów Administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 roku, Dz. U 2002, poz. 153, nr 1270.

spowodowało, że w chwili obecnej mamy do czynienia z regulacją o charakterze kompleksowym. Nie jest celowe w mojej ocenie modyfikowanie obecnie przyjętego systemu albowiem kilka najbliższych lat dopiero pokaże jak on funkcjonuje w naszym porządku prawnym i gdzie potrzebne są zmiany legislacyjne. Problematyka związana z sądową kontrolą władzy publicznej, jest dla państwa zbyt ważna, aby można było sobie pozwolić na gruntowne zmiany i to w tak krótkim okresie od momentu kiedy nowe regulacje zaczęły obowiązywać.

5. Sądownictwo ubezpieczeń społecznych, działające w ramach struktury sądów powszechnych ma zupełnie inny charakter, podobnie zresztą jak postępowanie przed organami wykonującymi zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Specyfika spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych polega często na konieczności dokonania szczegółowych ustaleń faktycznych, a następnie zastosowania właściwego przepisu prawa, dlatego też istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w oparciu o przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Wielokrotnie sąd ubezpieczeń społecznych prowadzi szczegółowe postępowanie dowodowe, dopuszczając dowody z przesłuchania świadków, opinie biegłych, dowody z dokumentów prywatnych i urzędowych, często będąc zmuszony do rozstrzygnięcia kwestii prawnych związane z ważnością poszczególnych dowodów. Natomiast obecnie obowiązujący model sądownictwa administracyjnego ogranicza postępowanie dowodowe jedynie do art. 106 § 3 u.p.p.s.a, który to przepis dopuszcza jedynie możliwość przeprowadzenia dowodów z dokumentów i to tylko w sytuacji gdy nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania. Zasadą jest, że Wojewódzki Sąd Administracyjny orzeka w całości na podstawie materiału dowodnego zgromadzonego na etapie postępowania administracyjnego. Kończąc tę część podkreślić należy, że sądy powszechne orzekające w sprawach ubezpieczeń społecznych koncentrują się nie tylko na legalności decyzji, ale także na jej merytorycznej zasadności.

6. Zwrócić uwagę należy, iż choć w obu postępowaniach, kontroli poddana zostaje decyzja administracyjna, to zasadniczo różny jest charakter orzeczeń sądowych wydawanych na skutek jej zaskarżenia. Przepis art. 477¹⁴ k.p.c. wprowadza zasadę, że orzeczenie sądu ubezpieczeń społecznych wydane w pierwszej instancji ma charakter reformatoryjny, a więc jeżeli odwołanie jest uzasadnione, sąd orzeka co do istoty sprawy zmieniając zaskarżoną decyzję. Nawet w sytuacji gdy stwierdzi rażące naruszenie przepisów postępowanie na etapie organu rentowego, nie może uchylić zaskarżonej decyzji, lecz musi samodzielnie orzec co do istoty, zastępując niejako w pewnym zakresie organ rentowy. Powyższe ma znaczenie praktyczne i podyktowane jest celowością. Specyfika spraw z zakresu ubezpieczeń nie pozwala na to, aby sąd, będąc zmuszony uchyczeniami formalnymi, uchylał kilkakrotnie decyzję organu rentowego, co z pewnością pociągałoby szkodę dla ubezpieczonego. Wskazać należy, iż sąd ubezpieczeń społecznych, pomimo, że nie jest podmiotem wymienionym w art. 3 ust. 1 u.s.u.s.²⁰ w pewnym zakresie bezpośrednio wykonuje zadania z dotyczące ubezpieczeń społecznych. Nie ma wątpliwości, że przyznanie prawa do świadczenia, zwolnienie z obowiązania opłacenia składki, stanowi realizację zadań należących do sfery zabezpieczenia społecznego.

W literaturze wskazano, że normy zabezpieczenia społecznego dzieli się według form realizacji, na: ubezpieczenie społeczne, zaopatrzenie społeczne i opiekę społeczną²¹.

²⁰ Zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych określone ustawą wykonują: z zakresu ubezpieczeń społecznych określone ustawą wykonują: 1) Zakład Ubezpieczeń Społecznych, 2) otwarte fundusze emerytalne, określone w przepisach o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, 3) zakłady emerytalne, określone w przepisach o zakładach emerytalnych, 4) płatnicy składek.

²¹ System ubezpieczeń społecznych, Zagadnienia podstawowe, LexisNexis, Zofia Kluszczyńska i inni.

²² Prawo Socjalne, W. Muszalski, Warszawa 1999.

Rozróżnienia tych metod dokonuje się z uwzględnieniem czterech elementów; podmiotu zabezpieczającego, finansowania, uprawnionych oraz rodzaju świadczenia.²² W każdym jednak wypadku, tam gdzie wynik postępowania w przedmiocie zabezpieczenia społecznego będzie poddany kontroli sądu powszechnego zobligowanego do orzekania w sposób reformatoryjny, będziemy mówili, iż sąd ten wykonuje w tym zakresie zadania związane z ubezpieczeniem społecznym. Przekazanie sądowi powszechnemu kognicji do rozstrzygania sprawy z zakresu zaopatrzenia społecznego, nie stanowi w mojej ocenie, naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy. Ani bowiem zakładu ubezpieczeń społecznych, ani też innego organu rentowego, nie możemy uznać za organ władzy publicznej. Owszem jak wynika z art. 66 ust. 4 u.s.u.s. zakład ubezpieczeń społecznych wyposażony został w pewnej kategorii spraw w środki prawne właściwe organom administracji państwowej, co nie oznacza, iż stał się on jednym z organów egzekutywy, dalej pozostaje on państwową osobą prawną wyposażoną przez ustawę w szczególne uprawnienia, wynikające z nałożonych zadań.

7. Zupełnie inny charakter mają orzeczenia sądu administracyjnego. Przepis art. 145 § 1 u.p.p.s.a wprowadza bezwzględna zasadę orzeczenia kasacyjnego, od którego odstępstwem jest jedynie stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej /art. 156 k.p.a/ lub stwierdzenie, że dana decyzja wydana została z naruszeniem przepisów prawa. Postępowanie przed sądami administracyjnymi ma charakter ściśle kasacyjny i w żadnym wypadku sąd ten nie może wydać orzeczenia reformatoryjnego. Takie ujęcie kontroli sądowo - administracyjnej w naszym systemie prawa, wynika z zasady trójpodziału władzy, w ten bowiem sposób sąd kontrolujący administrację publiczną nie zostaje włączony w proces administrowania, nie staje się organem administracyjnym wyższej instancji. Oczywiście można by pójść tak daleko i zmienić procedurę postępowania przed sądami administracyjnymi umożliwiając im kontrolę reformatoryjną w pewnej kategorii spraw²³, tym niemniej należało by je wtedy wyposażać w możliwość prowadzenia postępowania dowodowego, co zadaje się być bezcelowe z uwagi na przyjętą w Konstytucji kontrolną funkcję tego sądownictwa. Wskazać też należy, iż niekonstytucyjne mogłoby być poszerzenie art. 184 Konstytucji R.P w drodze regulacji ustawowej o kontrolę rozstrzygnięć organów, nie będących organami administracji publicznej.

8. Reasumując powyższe wywody dojść należy, do przekonania, iż powierzenie sądom administracyjnym kontroli spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego i wyjęcie ich spod kognicji sądownictwa powszechnego, uznać należy za pomysł chybiony i pozbawiony merytorycznych podstaw. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są w istocie, w sensie formalnym sprawami cywilnymi²⁴ i uzasadnione jest aby takimi pozostały nadal. Wprawdzie pierwszy etap tego postępowania ze sprawą cywilną ma niewiele wspólnego, bowiem to organ rentowy jest podmiotem dominującym i to on rozstrzyga indywidualną sprawę ubezpieczonego w drodze decyzji, tym niemniej na etapie postępowania sądowego, dochodzi do wyrównania broni i obie strony na równi korzystają, jak również ponoszą konsekwencje, kontradyktoryjności procesu cywilnego. Organ rentowy na etapie postępowania sądowego, z organu rozstrzygającego daną sprawę władczo, przekształca się w przeciwnika procesowego, który dla obrony zaskarżonej decyzji winien posługiwać się regulacjami kodeksu postępowania cywilnego. Jedynie na marginesie zasygnalizować należy dość ważki problem,

²³ np. z zakresu ubezpieczeń społecznych,

²⁴ tak Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 5 kwietnia 2006 roku, III CZP 121/05, publ. Lex 175130

ciężaru udowodnienia okoliczności faktycznych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, niejednokrotnie bowiem to ZUS winien zgłaszać dowody na poparcie argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

9. Zwrócić uwagę należy, choć wspominałem już o tym na początku, że w pewnych sprawach związanych z problematyką ubezpieczeń społecznych, dopuszczona została przez ustawodawcę kontrola sądu administracyjnego. Postępowania te dotyczą spraw związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu i powierzone zostały Powiatowym Urzędom Pracy, co uzasadnione jest specyfiką tego rodzaju spraw. Postępowania te jednak stanowią drobny odsetek spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego i nie mogą one w sposób decydujący przesądzać o zmianie modelu zaskarżania decyzji organów rentowych.

10. Kończąc powyższe wywody wysunąć należy postulat, iż konieczne jest jednolite uregulowanie postępowania przed organami zajmującymi się sprawami dotyczącymi ubezpieczeń społecznych, albowiem dotychczasowe regulacje rozproszone w kilku aktach prawnych i odpowiednio stosowne przepisy kodeksu postępowania administracyjnego tworzą obraz raczej chaotyczny, co zdecydowanie utrudnia ubezpieczonym zrozumienie rządzących tym systemem zasad. Uzasadnione jest w mojej ocenie, dodanie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rozdziału zawierającego kompleksowe regulacje dotyczące postępowania przed organami rentowymi.