

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.26>

dr Małgorzata GAJDA-DURLIK

<https://orcid.org/0000-0002-3432-7832>

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

e-mail: malgorzata.gajda-durlik@wspia.eu

## Administracyjnoprawne środki zaskarżenia decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

### Streszczenie

W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych tryb zaskarżalności decyzji oparto na niekonkurencyjnym systemie weryfikacji decyzji przy zastosowaniu zwyczajnych środków zaskarżenia. Ze względu na przyjęty w art. 83 ust. 2 SysUbSpołU model zaskarżalności decyzji w postępowaniu przed sądem powszechnym wyłączono możliwość korzystania z prawa do odwołania administracyjnego, jak i prawo skargi do sądu administracyjnego. Nie jest to jednak wyłączenie bezwzględne. W art. 83 ust. 4 SysUbSpołU uchylono formułę odwołania sądowego na rzecz konstrukcji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w dalszych następstwach skargi do sądu administracyjnego w określonych kategoriach spraw. Wymagającą rozważenia pozostaje metodologia i systemowa spójność takiego zabiegu, charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a także zasadność wyłączenia drogi ochrony prawnej w postępowaniu przed sądem powszechnym na rzecz kontroli sądowoadministracyjnej.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne szczególne, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych.

### Wstęp

W postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych konwencja administracyjnego postępowania szczególnie o charakterze mieszanym – zakładająca administracyjno-sądowy model stosowania prawa, a także złożoność i skala zróżnicowania spraw, definiowanych jako sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych<sup>1</sup>, wyzwoliły zjawisko statuowania w ustawach szczególnych nie-

---

<sup>1</sup> Por. art. 180 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.; dalej KPA.

konkurencyjnych względem siebie mechanizmów weryfikacji decyzji przy zastosowaniu zwyczajnych środków zaskarżenia. Co do zasady – ze względu na przyjęty model zaskarżalności decyzji w postępowaniu przed sądem powszechnym i przy zastosowaniu trybu i zasad KPC<sup>2</sup>, a także z uwagi na nadanie regule „drogi do sądu powszechnego” rangi zasady tego postępowania – wyłączono zarówno możliwość korzystania z prawa do odwołania administracyjnego, jak i prawo skargi do sądu administracyjnego. Przepis art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>3</sup>, formułując koncepcję odwołania do właściwego sądu według zasad KPC, posługuje się metodą klauzuli generalnej, odnoszonej do każdej decyzji ZUS. Zgodnie jednak z art. 83 ust. 4 SysUbSpołU spod mocy klauzuli generalnej art. 83 ust. 2 SysUbSpołU, dekretującej tryb kontroli sądu powszechnego, wyłączono wprost przedmiotowo określone kategorie spraw, a mianowicie: załatwiane w formie decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, a także decyzji w sprawie wykreślenia zastawu skarbowego z rejestru. Uchylenie formuły odwołania sądowego nastąpiło na rzecz konstrukcji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w dalszych następstwach skargi do sądu administracyjnego.

Przypisanie sprawom określonym w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU specyficznych, a zarazem względnie jednolitych właściwości w zakresie trybu zaskarżalności decyzji powoduje jednak, że kwestią dyskusyjną pozostaje zarówno metodologia wyróżnienia w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU katalogu spraw objętych reżimem odrębnym weryfikacji decyzji w trybie zwykłym, jak i sam charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie przekonuje także zasadność wyłączenia drogi ochrony prawnej w postępowaniu przed sądem powszechnym na rzecz kontroli sądoadministracyjnej w każdej ze spraw objętych zakresem przedmiotowym art. 83 ust. 4 SysUbSpołU. *Ratio legis* przyjętego rozwiązania można poddać pod wątpliwość co najmniej z kilku powodów.

Zauważyć należy, że przepis art. 83 ust. 4 SysUbSpołU zdaje się mieć co najmniej dwa zakresy odniesienia, zyskując swój właściwy kontekst w treści art. 83 ust. 1 SysUbSpołU. Zgodnie z jego brzmieniem – „Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: [...]”. Enumeracja art. 83 ust. 1 SysUbSpołU stanowi nawiązanie do przykładowych – materialnoprawnych przedmiotów decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych *sensu stricto* w znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu art. 1 SysUbSpołU, pozostawiając poza zakresem normowania m.in. decyzje w sprawach świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku. W tym ostatnim przypadku Prezes ZUS – na podstawie art. 73 ust. 3 SysUbSpołU – został wyposażony, jako samodzielny

<sup>2</sup> Por. ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.; dalej KPC.

<sup>3</sup> Por. ustawa z dnia 13 października 1998 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 423 ze zm.; dalej SysUbSpołU.

podmiot, w zdolność prawną do decyzyjnego załatwiania tej kategorii spraw<sup>4</sup>. Okazuje się zatem, że systemem wyłączeń spod klauzuli generalnej art. 83 ust. 2 SysUbSpołU objęto zarówno sprawy o charakterze *stricte* ubezpieczeniowym, pozostające w gestii ZUS – jako organu, jak i sprawy o innym charakterze – ustawowo powierzone Prezesowi ZUS. W tym stanie rzeczy, o ile nie wzbudza wątpliwości fakt poddania reżimowi ogólnemu KPA weryfikacji decyzji w sprawach świadczeń przyznawanych przez Prezesa ZUS w drodze wyjątku, o tyle brak jest jasnych – spójnych systemowo i celowościowo – kryteriów oparcia koncepcji kontroli decyzji na modelu odrębnym od konwencjonalnego w sprawach o charakterze ubezpieczeniowym; co więcej wyłącznie w zakresie jednej kategorii tych spraw, tj. umarzania należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

Powstaje również problem natury formalnej, a mianowicie koncepcji, na której oparto uzyskanie przez decyzje objęte zakresem odniesienia art. 83 ust. 4 SysUbSpołU atrybutu ostateczności; przy czym dotyczy on zasadniczo decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w sensie materialnoprawnym, powierzonych właściwości ZUS – jako organu. Decyzje ZUS wydawane w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych *sensu stricto* mają – co do zasady – walor decyzji ostatecznej, ze względu na szczególne cechy systemu zaskarżania decyzji w postępowaniu przed sądem powszechnym. Można by zatem zadać pytanie, czy analogicznie walor ten nie powinien służyć decyzjom ZUS dotyczącym wymienionej ulgi – umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Sprawy z tego zakresu mieszczą się ściśle w kategorii spraw indywidualnych objętych enumeracją art. 83 ust. 1 SysUbSpołU. W konsekwencji brak jest logicznych racji dla przypisania decyzji kończącej postępowanie w tych sprawach odmiennego charakteru prawnego – decyzji nieostatecznej, właściwej dla zastosowania instytucji kodeksowej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Wprowadzenie w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU wyjątków od reguły zaskarżenia sądowego w trybie KPC w sposób szczególny ujawnia problem uchwycenia przez ustawodawcę spójnych i jednolitych – w ujęciu systemowym – warunków delimitacji dróg ochrony prawnej przy zastosowaniu zwyczajnych środków prawnych. Istotne znaczenie posiada także związanie w postępowaniu w tych sprawach kwestii dostępu do właściwego sądu z zagadnieniem przyjęcia takiej koncepcji kontroli na drodze postępowania sądowego, która zapewniałaby jednolity model ochrony sądowej w określonych przedmiotowo kategoriach spraw – wyróżnionych w oparciu o metodologicznie uzasadnione i systemowo spójne kryteria. Zasadniczy wymiar dla rozważenia i zweryfikowania zasadności zastosowania administracyjnoprawnego modelu weryfikacji w formule przyjętej w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU, ma zatem określenie i uporządkowanie kwestii dotyczących: 1) charakteru prawnego spraw poddanych administracyjnoprawnemu mo-

---

<sup>4</sup> Bliżej na ten temat por. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególnie w sprawach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2020, s. 55 i n.

delowi zaskarżenia; 2) charakteru prawnego decyzji w tych sprawach; 3) reguły, na której oparto objęcie spraw wyróżnionych w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU jednolitą konwencją modelu odwoławczego z zastosowaniem środka niedewolutowanego – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i samego charakteru prawnego wniosku. Poza zakresem analizy pozostawiono sprawy dotyczące wykreślenia zastawu skarbowego z rejestru, jako wyłamujące się z zasadniczego nurtu rozważań.

## 1. Koncepcja sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych

Ustawodawca odwołuje się do koncepcji „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych” w art. 180 § 1 KPA w znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu przepis art. 180 § 2 KPA. Dla zdefiniowania „sprawy” posłużono się techniką enumeracji podstaw materialnoprawnych, z których sprawy o takim charakterze miałyby wynikać. Zgodnie z art. 180 § 2 KPA przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się te, wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych<sup>5</sup>, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych<sup>6</sup>, o funduszu alimentacyjnym (przepis zdezaktualizowany)<sup>7</sup>, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świad-

<sup>5</sup> Por. art. 1 SysUbSpołU, a także pozostające poza zakresem regulacji SysUbSpołU sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników; por. ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 266 ze zm.

<sup>6</sup> Por. m.in. sprawy dotyczące zaopatrzenia emerytalno-rentowego funkcjonariuszy służb mundurowych; por. np. ustawę z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 723; sprawy z zakresu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin; por. ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 586 ze zm.

<sup>7</sup> Warto zauważyć, że brzmienie art. 180 § 2 KPA w zakresie, w jakim odsyła do przepisów o funduszu alimentacyjnym pozostaje nieaktualne, z uwagi na likwidację funduszu alimentacyjnego mocą ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 111 ze zm., która weszła w życie 1 maja 2004 r. Mocą tej nowelizacji nastąpiło również uchylenie przepisu art. 476 § 2 pkt 3 KPC, obejmującego sprawy z funduszu alimentacyjnego definicją sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. System prawny o nazwie „fundusz alimentacyjny” to obecnie instytucja składająca się z prawnych form działania organów, przepisów prawa materialnego o warunkach konkretyzacji uprawnień do świadczeń oraz źródeł finansowania i wypłaty świadczeń. W konsekwencji system ten pozostaje obecnie w rozłączności względem regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych (co było zasadą pod rządami art. 18 ust. 3 ustawy o Funduszu alimentacyjnym z 1974 r.). Dowodzi tego ugruntowane orzecznictwo w tych sprawach kształtowane w procesie postępowania przed organami administracji publicznej oraz przed sądami administracyjnymi. Por. A. Brzeźna, M. Gajda-Durlik, A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 8 i n. Obecnie są to sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 2 KPA.

zeniach wypłacanych z funduszków przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne<sup>8</sup>. W prezentowanym ujęciu wyznaczenie zakresu znaczeniowego pojęcia „sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych” pozostaje w wyraźnym związku z określonym zakresem norm materialnych. Warto przy tym zauważyć, że definicja legalna pojęcia „sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych” jest w miarę elastyczna i pozwala objąć swoim zasięgiem wszystkie sprawy dotyczące ubezpieczeń społecznych w ścisłym tego słowa znaczeniu, jak i te, które są kwalifikowane na podstawie art. 180 § 2 KPA jako sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, choć nie mieszczą się w zakresie ubezpieczenia społecznego *sensu stricto*<sup>9</sup>. Sprawy te obejmują wszystkie obowiązujące systemy ubezpieczenia społecznego (pracowniczego i niepracowniczego) oraz systemy zaopatrzenia społecznego szczególnych grup zawodowych pod warunkiem, że dotyczą świadczeń o charakterze roszczeniowym<sup>10</sup>. Pojęcie „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych”, w znaczeniu przyjętym w art. 180 § 2 KPA, jest pojemne również na takie, które zostały objęte przedmiotem regulacji ustaw szczególnych – obok spraw *stricte* ubezpieczeniowych lub zaopatrzeniowych – wyłącznie ze względu na ich związek merytoryczny z tym prawem. Będą się do nich zaliczać – w obrębie regulacji przepisów o ubezpieczeniach społecznych – m.in. sprawy dotyczące świadczeń przyznawanych przez Prezesa ZUS w drodze wyjątku. O ich prawnej kwalifikacji w kategoriach „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych” przesądza wyłącznie źródło regulacji – przepisy o ubezpieczeniach społecznych w rozumieniu art. 180 § 2 KPA, w tym w szczególności przepisy SysUbSpołU i EmRentyFUSU<sup>11</sup>. Niemniej jednak formalne odwołanie się w art. 180 § 2 KPA do elementu materialnoprawnego, przez wskazanie na przepisy prawa przedmiotowego, ze względu na które wyróżnia się dany rodzaj sprawy<sup>12</sup>, nie może być wystarczającym kryterium kwalifikacji charakteru prawnego sprawy. Szczególnie istotne znaczenie ma w tej mierze rozróżnienie koncepcji „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych” w ujęciu prawa formalnego (art. 180 § 2 KPA) oraz koncepcji „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych” w znaczeniu materialnoprawnym. Wskazanie właściwości norm prawa materialnego, będących podstawą prawną kształtowania systemu wzajemnych praw i obowiązków stron stosunków prawnych aktualizujących się w obrębie stosowania danych norm, stanowi element określenia charakteru prawnego sprawy. W konsekwencji nie tylko for-

<sup>8</sup> np. z Funduszu Emerytur Pomostowych, o którym mowa w art. 29 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1924 ze zm.

<sup>9</sup> Zob. w tej kwestii K. Kolasieński, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 5 i n.

<sup>10</sup> J. Broł, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 7, s. 46–47.

<sup>11</sup> Por. ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 291 ze zm.; dalej EmRentyFUSU.

<sup>12</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 27–28.

malne wyodrębnienie kategorii norm prawa materialnego, ale przede wszystkim ich wewnętrzna systematyka będzie decydująca i przydatna dla określenia przesłanek warunkujących przyjęcie określonych wniosków i ocen.

Znamienne dla kwalifikacji spraw wynikających z przepisów o ubezpieczeniach społecznych jest to, że ustawy w tej materii prawnej stanowią niekiedy kompilację norm o różnym charakterze. Ich różnorodność charakterologiczna nie przekreśla jednak faktu, że prawo ubezpieczeń społecznych (szerzej prawo zabezpieczenia społecznego), odnoszone do stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego *sensu stricto*, jest już od dłuższego czasu uznawane za odrębną gałąź prawa, wydzieloną ze względu na własny przedmiot regulacji, własne zasady ogólne oraz swoiste instytucje prawne<sup>13</sup>. Sprawy ubezpieczeniowe kształtują się zatem na gruncie systemu prawnego, który nie zalicza się do żadnej z tradycyjnych gałęzi prawa, w tym prawa administracyjnego. W konsekwencji są sprawami pojęciowo samoistnymi, które w znaczeniu materialnym wynikają z autonomicznego stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego<sup>14</sup>. Niewątpliwie do takiej kategorii spraw należą m.in. sprawy o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, objęte na mocy art. 83 ust. 4 SysUbSpołU systemem wyłączeń spod klauzuli generalnej art. 83 ust. 2 SysUbSpołU. Zostały one wskazane wprost w enumeracji art. 83 ust. 1 SysUbSpołU obok innych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, tj. dotyczących: 1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych; 2) ustalania płatnika składek; 3) przebiegu ubezpieczeń; 4) ustalania wymiaru składek i ich poboru; 5) ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek; 6) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych; 7) wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych w ujęciu materialnym jest bowiem przewidziana w przepisach ustaw szczególnych możliwość wzajemnej konkretyzacji różnego rodzaju praw i obowiązków stron stosunku zobowiązaniowego z zakresu ubezpieczenia społecznego, a także modyfikacji w obrębie tego stosunku. Charakter stosowanych norm prawnych pozwala zatem stanowczo odróżnić sprawę, jako przedmiot stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego od tych spraw, które wprawdzie

<sup>13</sup> T. Zieliński, *Stosowanie przepisów i pojęć prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Studia Cywilistyczne” 1989, t. 35, s. 8; zob. również W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 84–85; J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 11; S. Płażek zwraca szczególną uwagę na te cechy, które wyróżniają prawo ubezpieczeń spośród tradycyjnych gałęzi prawa. Por. S. Płażek, *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, [w:] B. Wagner (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996, s. 43 i n.

<sup>14</sup> A. Matan, *Postępowania administracyjne – propozycja systematyki*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red. nac.), *System prawa administracyjnego procesowego*, G. Łaszczycza (red.), *Zagadnienia ogólne*, t. 1, Warszawa 2017, s. 215. Na temat charakteru materialnoprawnego sprawy ubezpieczeniowej zob. bliżej S. Gajewski, *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 11 i n., s. 104 i n.

zostały objęte przedmiotem regulacji ustaw ubezpieczeniowych, ale nie mają charakteru ubezpieczeniowego<sup>15</sup>.

Przyjęte konkluzje co do charakteru prawnego spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w ujęciu materialnym, w tym sprawy o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, stanowią punkt odniesienia wniosków i ocen co do charakteru prawnego spraw dotyczących świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku. Nomenklatura, jaką posłużył się ustawodawca w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU – „świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku”, nawiązuje wprost do nomenklatury, jaką posłużył się ustawodawca kształtując sferę kompetencji Prezesa ZUS. Zgodnie z art. 73 ust. 1 SysUbSpołU działalnością Zakładu kieruje Prezes Zakładu, który reprezentuje Zakład na zewnątrz. Z kolei na podstawie art. 73 ust. 3 SysUbSpołU do zakresu działania Prezesa należy, obok wypełniania zadań w ramach sprawowanej funkcji kierowniczej (m.in. tworzenia, przekształcania i znoszenia terenowych jednostek organizacyjnych oraz określania ich siedziby, właściwości terytorialnej i rzeczowej), również przyznawanie świadczeń w drodze wyjątku. W konsekwencji rozważania w zakresie charakteru prawnego tej kategorii spraw należy oprzeć na przepisach prawa materialnego kształtujących sferę praw i obowiązków stron danego stosunku prawnego.

W myśl art. 83 ust. 1 EmRentyFUSU ubezpieczonym oraz pozostałym po nich członkom rodziny, którzy wskutek szczególnych okoliczności nie spełniają warunków wymaganych w ustawie do uzyskania prawa do emerytury lub renty, nie mogą, ze względu na całkowitą niezdolność do pracy lub wiek, podjąć pracy lub działalności objętej ubezpieczeniem społecznym i nie mają niezbędnych środków utrzymania, Prezes ZUS może przyznać w drodze wyjątku świadczenia w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. Świadczenie przyznawane w drodze wyjątku stanowi alternatywną formę świadczeniową względem nienabytych *ex lege* uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych. Na tle EmRentyFUSU określającej zasady nabywania prawa do świadczeń typu ubezpieczeniowego, a więc finansowych i pozostających w związku z funduszem gromadzonym na ten cel ze składek ubezpieczeniowych przyszłych świadczeniobiorców, jest to zatem regulacja szczególna. Świadczenia przewidziane w przepisie art. 83 ust. 1 EmRentyFUSU nie mają charakteru roszczeniowego<sup>16</sup>, a ustawa pozostawia ich przyznanie uznaniu Prezesa ZUS<sup>17</sup>. Pozycja Prezesa ZUS w postępowaniu w tych sprawach jest więc diame-

<sup>15</sup> Bliżej na temat charakteru prawnego sprawy por. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególne...*, s. 45 i n.

<sup>16</sup> Por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2013 r., II SA/Wa 2251/12, Legalis.

<sup>17</sup> Ustawa określa jednak ramy uznania decydentów, posługując się zwrotami niedookreślonymi, które służą indywidualizacji rozstrzygnięć. Por. T. Zieliński, *Swobodne „poszukiwanie prawa” w systemie ubezpieczeń społecznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1983, no 1, s. 84. Zakres uznania jest więc zawsze wyznaczony prawem i celem dla jakiego prawo to zostało stworzone. Por. Z. Duniewska, *Swobodne uznanie w decyzjach ZUS*, „Monitor Prawni-

tralnie odmienna aniżeli pozycja samego ZUS. Nie ustala on uprawnień, lecz je przyznaje. Orzeczenia Prezesa kształtują sytuację prawną ubezpieczonego, którego ekspektatywa prawa nie weszła jeszcze w fazę nacechowaną prawem do dochodzenia roszczenia. Przez decyzję nawiązuje się swoisty stosunek materialnoprawny o charakterze administracyjnym pomiędzy Prezesem ZUS a uprawnionym z decyzji. Szczególną pozycję świadczeń przyznawanych w tym trybie podkreśla finansowanie ze środków budżetu państwa oraz z założenia ich subsydiarny charakter względem niemożliwych do nabycia świadczeń z systemu podstawowego<sup>18</sup>.

Można zatem stwierdzić, że na charakter prawny sprawy dotyczącej przyznania świadczeń w drodze wyjątku składają się zasadnicze elementy strony podmiotowo-przedmiotowej, odróżniające tę sprawę zarówno w warstwie teoretycznej, jak i normatywnej od spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych *sensu stricto*. Prezes ZUS, wypełniając szczególną rolę w procesie przyznawania świadczeń w drodze wyjątku, nie występuje na pozycji organu rentowego w rozumieniu EmRentyFUSU. Kompetencje Prezesa ZUS nie są kompetencjami ZUS. Występuje on w roli niezależnego od ZUS podmiotu praw i obowiązków z tytułu przyznawania świadczeń w szczególnym trybie, pozostając samodzielnym – funkcjonalnym organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 2 w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 KPA<sup>19</sup>. Świadczenia przyznawane przez Prezesa ZUS zalicza się do kategorii świadczeń socjalnych przyznawanych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Normy kompetencyjne upoważniające Prezesa ZUS do przyznawania świadczeń w drodze wyjątku nie mieszczą się w pojęciu norm prawa ubezpieczeń społecznych. Są to normy prawa administracyjnego zawarte w aktach prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych wyłącznie z uwagi na ich związek merytoryczny z tym prawem<sup>20</sup>.

---

czy” 1993, nr 4, s. 105; zob. również A. Kisielewicz, *Emerytury i renty przyznawane w trybie szczególnym*, „Prawo Pracy” 2001, nr 9, s. 3.

<sup>18</sup> Zaznaczenia wymaga przy tym, że nie jest to świadczenie typowo pomocowe – korespondujące z ryzykiem potrzeby wywołanej trudną sytuacją materialną, lecz świadczenie zrelatywizowane względem niemożliwych do uzyskania świadczeń z systemu ubezpieczeniowego w warunkach „szczególnych okoliczności”, tj. zdarzeń nadzwyczajnych o szczególnie kwalifikowanym charakterze, które udaremniają ubezpieczonemu możliwość wypracowania okresu ubezpieczenia wymaganego do uzyskania świadczeń na zasadach ogólnych. Por. m.in. wyrok NSA z dnia 10 maja 2019 r., I OSK 4415/18, Legalis.

<sup>19</sup> NSA w wyroku z dnia 8 stycznia 2002 r. (II SA 2329/01, niepubl.) przyjął, że w sprawach o świadczenia przyznane w drodze wyjątku na podstawie EmRentyFUSU, Prezes ZUS nie jest organem rentowym, lecz organem administracyjnym.

<sup>20</sup> K. Kolasiński, *Rozpoznawanie spraw...*, s. 20. Bliżej na ten temat por. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególne...*, s. 142 i n.



## 2. Charakter prawny decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

Na podobnej płaszczyźnie odniesienia należy badać charakter prawny decyzji objętej – wyznaczonym w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU – zakresem dyspens od zasad ogólnych zaskarżalności w postępowaniu przed sądem powszechnym i według reguł KPC. Istotnym z punktu widzenia rozważanej problematyki jest zagadnienie kwalifikacji prawnej decyzji podejmowanych na podstawie przepisów prawa ubezpieczeń społecznych z punktu widzenia zaliczenia ich do indywidualnych aktów administracyjnych, bądź uznania ich za oświadczenia o odmiennym charakterze<sup>21</sup>. Ocena charakteru prawnego decyzji w sprawach, o których mowa w art. 83 ust.4 SysUbSpołU, ma istotny wpływ na uporządkowanie – w ujęciu teoretycznym – oraz sformułowanie – w wymiarze praktycznym – postulatów *de lege ferenda* w kwestii normatywnego modelu ich zaskarżalności. Zasadniczym źródłem problemów związanych z przyjęciem spójnych założeń teoretycznych jest wieloznaczność terminu „decyzja”, a także posługiwanie się przez ustawodawcę, zarówno w ustawach materialnoprawnych, jak i ustawach procesowych, pojęciami „decyzja” i „decyzja administracyjna” bez bliższego określenia różnicy pomiędzy tymi pojęciami. Samo zamieszczenie w aktach prawnych z zakresu ubezpieczenia społecznego określenia „decyzja” nie jest więc wystarczające dla kwalifikacji prawnej oświadczeń ZUS, czy innych organów, tj. Prezes ZUS. Przepisy prawa operują pojęciem „decyzja” dla oznaczenia zarówno aktów woli organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych, jak i oświadczeń wiedzy w takich sprawach w rozumieniu prawa cywilnego<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Na ten temat w literaturze zdania są podzielone, a wynika to głównie ze zróżnicowanej kwalifikacji prawnej stosunku ubezpieczenia społecznego. W okresie międzywojennym i jakiś czas po wojnie skłaniano się raczej do włączenia ubezpieczeń społecznych w sferę instytucji i powiązań o charakterze administracyjnoprawnym. Z czasem pogląd ten spotkał się z krytyką. Podnoszono w literaturze przedmiotu, że instytucja ubezpieczeń społecznych orzekając o uprawnieniach do świadczeń nie występuje w stosunku do ubezpieczonych w pozycji władczej. Staje się ona zatem raczej dłużnikiem, na którym ciąży w tej dziedzinie zobowiązania ustawowe. Za takim pojmowaniem stosunku ubezpieczenia społecznego, a w konsekwencji i charakteru oświadczeń organu rentowego opowiada się w szczególności K. Kolasiński – por. K. Kolasiński, *Charakter prawny sporów z zakresu ubezpieczenia społecznego*, Toruń 1974, s. 105–117; podobnie L. Brzozowski traktuje organ rentowy, jako dłużnika zobowiązanego do określonych świadczeń – por. L. Brzozowski, *Prawne problemy pracy zarobkowej rencistów*, Warszawa 1968, s. 82–99. Zob. również T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa – Kraków 1994, s. 199. Zdecydowanym przeciwnikiem zobowiązaniowego charakteru stosunków ubezpieczenia społecznego i równorzędności stron tego stosunku jest E. Modliński. Autor przypisuje oświadczeniom woli organów instytucji ubezpieczeniowej charakter władczy i jednostronny oraz opowiada się za koncepcją aktu administracyjnego – por. E. Modliński, *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12, s. 1608–1611.

<sup>22</sup> J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 26 i n.

Materialne pojęcie decyzji wypracowała nauka prawa administracyjnego przyjmując, że jest to kwalifikowany rodzaj aktu administracyjnego, stanowiący przejaw woli organów administracji publicznej o charakterze władczym i zewnętrznym, wydany na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego i rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby, w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne<sup>23</sup>. Co do zasady przejaw woli znajduje urzeczywistnienie we władczym narzuceniu stanowiska, a ponadto decyzja musi wyraźnie wskazywać na podstawę prawną w powszechnie obowiązujących przepisach prawa administracyjnego<sup>24</sup>. Inny kierunek badań wskazuje na decyzję administracyjną w znaczeniu materialnym, jako wynik stosowania normy prawa administracyjnego<sup>25</sup> lub jako jednostronną czynność z zakresu prawa administracyjnego<sup>26</sup>. Przegląd stanowisk doktryny odnoszących się do istoty aktu administracyjnego skłania do wniosku, że cechą znamionową decyzji, jako aktu administracyjnego, jest wywoływanie przezeń skutków prawnych oraz to, że skutki te są wywoływane w sferze prawa administracyjnego<sup>27</sup>. Stąd też ustalenia co do charakteru materialnego decyzji ZUS w sprawie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz decyzji Prezesa ZUS w sprawie świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku należy nawiązać w szczególności do kwalifikacji prawnej norm wynikających z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, stanowiących ich podstawę prawną<sup>28</sup>. Zasadnicze znaczenie dla podjętej problematyki będzie miało ustalenie, czy w obu przypadkach oświadczenia organów są regulowane normami tego samego rodzaju; przy czym wyłącznie konkluzja o administracyjnym charakterze norm będzie mogła uzasadniać przyjęcie koncepcji doktrynalnej decyzji administracyjnej w ujęciu materialnym, jako kwalifikowanej postaci aktu administracyjnego.

Jak już podkreślano, ujmowanie norm prawa ubezpieczeniowego w kategoriach prawa administracyjnego – jako całości, nie jest zasadne. Szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy przepisów ubezpieczeniowych wyklucza możliwość generalnego ich zaliczenia do gałęzi prawa administracyjnego. Tendencje

<sup>23</sup> Bliżej na temat materialnego ujęcia decyzji por. M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 12 i n.; W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 10, s. 6 i n.

<sup>24</sup> J. Borkowski, *kom. do art. 104 KPA*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019. Bliżej na ten temat por. przegląd stanowisk doktryny dokonany przez K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 410 i n. Por. uchwała SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, nr 3, poz. 59.

<sup>25</sup> M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 12 i n.

<sup>26</sup> A. Wróbel, *kom. do art. 104 KPA*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

<sup>27</sup> K.M. Ziemiński, *op. cit.*, s. 445 i n.

<sup>28</sup> W. Szubert, *op. cit.*, s. 272; zob. również K. Kolasiński, *Charakter prawny sporów z zakresu ubezpieczenia społecznego...*, s. 111.

take pojawiają się w doktrynie<sup>29</sup>, ale wynikają jedynie z określonej metodologii prawa (przyporządkowywania przepisów do jednej z tradycyjnych gałęzi prawa), co w konsekwencji mogłoby prowadzić do wyodrębniania w ramach prawa ubezpieczeniowego również norm prawnych zaliczanych np. do prawa cywilnego, czy też prawa pracy<sup>30</sup>. Niemniej jednak w zasadniczej warstwie normatywnej stanowią one normy prawa ubezpieczeń społecznych wyodrębniane w płaszczyźnie prawnej w osobną całość stanowiącą odrębny dział prawa<sup>31</sup>. Stosunki prawne powstające na podstawie norm – odnoszących się *stricte* do sfery ubezpieczeń społecznych – mają charakter zobowiązaniowy i są swoistą konstrukcją prawa ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza obecnie, gdy zmianie uległ charakter ubezpieczeń przez osłabienie zasady solidaryzmu na rzecz indywidualnego oszczędzania na przyszłe świadczenia, z zastrzeżeniem uzależnienia ich od upływu okresu oczekiwania – fazy narastania ekspektatywy prawa oraz zaistnienia zdarzenia ubezpieczeniowego.

Należy zatem przyjąć, że decyzja ZUS nie wykazuje znamion właściwych dla koncepcji indywidualnego aktu administracyjnego. Stanowi ona jedynie formę dla określenia treści nawiązanego uprzednio stosunku zobowiązaniowego w okolicznościach konkretnego stanu faktycznego, a także dla modyfikacji w obrębie treści tego stosunku. Nie przekreśla tego fakt, że dochodzenie praw czy kształtowanie sfery zobowiązań ma charakter sformalizowany i to w trybie procesu administracyjnego. Wykonawczy aspekt norm prawa ubezpieczeń społecznych nie wpływa na ich kwalifikację prawną. Należy bowiem zauważyć, że w indywidualnych sprawach, innych niż *stricte* administracyjne, to woła ustawodawcy ma decydujące znaczenie w zakresie wskazania rodzaju norm przewidujących dla swojej realizacji formę działania – będącą w sensie formalnym – decyzją administracyjną. Może zostać ona określona na gruncie prawa cywilnego, prawa pracy, czy – jak w omawianym przypadku – prawa ubezpieczeń społecznych, jako forma „rozstrzygnięcia” spraw o takim charakterze<sup>32</sup>. Warunkiem jest jedynie

<sup>29</sup> M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006, s. 61 i n.

<sup>30</sup> T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 197 i n.

<sup>31</sup> W. Szubert, op. cit., s. 84; zob. również J. Jończyk, op. cit., s. 9–12. Autor twierdzi, że choć w Polsce związek ubezpieczeń społecznych z prawem administracyjnym był w przeszłości bliski, a sądy ubezpieczeń społecznych uznawano za szczególne sądy administracyjne, to obecnie, zwłaszcza gdy ZUS nie jest już centralnym organem administracji państwowej, a sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpatrywane są od 1985 roku przez sądy powszechne według szczególnej procedury zawartej w KPC, trudno byłoby podtrzymywać pogląd, że ubezpieczenia społeczne mają nadal bliski związek z prawem administracyjnym, a tym trudniej, że są jego szczególną częścią. Nie osłabia tej tezy regulacja postępowania w trybie KPA. Jeżeli nawet uwzględni się teorię o niewładczych działaniach administracji, to w żadnym wypadku konstrukcja prawa ubezpieczeniowego nie wykazuje przynależności tej instytucji do prawa administracyjnego.

<sup>32</sup> Por. J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 96 oraz przytaczane przez Autora orzecznictwo sądów administracyjnych; również

powierzenie kompetencji do decyzyjnego działania organom o statusie organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym. W takim ujęciu decyzja nie służy stosowaniu prawa administracyjnego, lecz stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej lub organy zrównane z nimi w określonym zakresie działania<sup>33</sup>. Powierzenie środka prawnego w postaci decyzji administracyjnej w ujęciu formalnym nie może być równoznaczne z przyjęciem koncepcji materialnej aktu administracyjnego wypracowanej w teorii prawa administracyjnego. Jak podkreśla się w literaturze, wydanie decyzji po przeprowadzeniu postępowania zgodnie ze standardami określonymi w KPA nie jest czynnikiem rozstrzygającym o konieczności jej uznania za kwalifikowany akt administracyjny<sup>34</sup>. Decyzja w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym dotycząca ulgi – umorzenia należności z tytułu składek, jest zatem rodzajem aktu prawnego w ujęciu procesowym, stanowiącym administracyjną formę działania w rozumieniu art. 104 § 1 i 2 KPA, powierzoną ZUS dla wykonania norm prawa ubezpieczeń społecznych. W powyższym sensie decyzja jest środkiem prawnym, o którym mowa w art. 66 ust. 4 SysUbSpołU, właściwym dla określenia treści – łączącego strony – ubezpieczeniowego stosunku zobowiązaniowego lub modyfikacji w obrębie treści tego stosunku<sup>35</sup>. Podobnych wniosków nie można natomiast odnieść do decyzji w przedmiocie świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku, ze względu na odmienny charakter stosowanych norm. Jak już podkreślano, normy kompetencyjne upoważniające Prezesa ZUS do przyznawania świadczeń w drodze wyjątku nie mieszczą się w pojęciu norm prawa ubezpieczeń społecznych. Są to normy prawa administracyjnego zawarte w aktach prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych z uwagi na ich związek merytoryczny z tym prawem<sup>36</sup>. Znamioną cechą decyzji podejmowanych w tej sprawie jest wywołanie skutków prawnych oraz to, że skutki te są wywoływane w sferze prawa administracyjnego<sup>37</sup>. Jest to zatem typowa postać indywidualnego aktu administracyjnego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że fakt posługiwania się przez ustawodawcę w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU terminem „decyzja”, dla oznaczenia formy załatwienia każdej z wyróżnionych kategorii spraw, nie przesądza o jej tożsamy – pod względem prawnym – charakterze. Strukturą kwalifikującą jest tu charakter stosowanych norm prawa materialnego, a te stanowią kryterium odróżnienia de-

---

K. Klonowski, *kom. do art. 1 KPA*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>33</sup> J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 96.

<sup>34</sup> Bliżej na ten temat M. Romańska, *kom. do art. 104 KPA*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>35</sup> W. Szubert, *op. cit.*, s. 83. zob. również. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemyśl 2005, s. 215; eadem, *Postępowanie administracyjne szczególne...*, s. 134 i n.

<sup>36</sup> K. Kolański, *Rozpoznawanie spraw...*, s. 20.

<sup>37</sup> K.M. Ziemiński, *op. cit.*, s. 445 i n.

czynji wydawanych przez ZUS w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne od decyzji podejmowanych przez Prezesa ZUS w sprawach świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku. Element jednolitości formy prawnej załatwienia sprawy w obu przypadkach można rozważać wyłącznie w warstwie formalnej. W tym aspekcie odniesienia decyzja jest pojęciem technicznym – procesowym na potrzeby prowadzonych postępowań. Stosowanie nomenklatury KPA wynika z poddania spraw z tego zakresu administracyjnemu modelowi stosowania prawa w trybie i na zasadach Kodeksu.

### 3. Instytucja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

W następstwie przeprowadzonych rozważań refleksji teoretycznoprawnej należy poddać metodologię objęcia spraw wyróżnionych w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU jednolitą konwencją modelu odwoławczego z zastosowaniem środka niedewolutywnego – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i sam charakter (formułę prawną) środka.

Zgodnie z art. 83 ust. 4 SysUbSpołU od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, a także decyzji w sprawie wykreślenia zastawu skarbowego z rejestru odwołanie, o którym mowa w art. 83 ust. 2 SysUbSpołU, nie przysługuje. Strona ma natomiast prawo wniesienia wniosku do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w KPA. Analogicznie, jak w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 KPA, odpowiednio stosowane są tutaj reguły postępowania odwoławczego. Zastrzeżenie formuły „odpowiedniego stosowania”, wiążące się z niedewolutywnym charakterem środka zaskarżenia, wyłącza – ze swej istoty – stosowanie niektórych konstrukcji procesowych dewolutywnego trybu odwoławczego, tj. wynikających z: art. 129 § 1 KPA – regulującego element pośrednictwa w zakresie składania wniosku; art. 132 KPA – wyznaczającego zasady i tryb autokontroli; art. 133 KPA – kształtującego obowiązek organu przesłania odwołania wraz aktami sprawy; art. 136 *in fine* – w zakresie zlecenia uzupełniającego postępowania dowodowego organowi I instancji; art. 138 § 2 KPA – zakładającego rozstrzygnięcie kasacyjne<sup>38</sup>.

Inną kwestią pozostaje jednak to, czy posłużenie się przez ustawodawcę nomenklaturą kodeksową dla określenia instytucji procesowej statuowanej w art. 83

---

<sup>38</sup> A. Cebera, *kom. do art. 127 KPA*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

ust. 4 SysUbSpołU, tj. wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wprost przesądza o tożsamości środka prawnego z uregulowanym w KPA. Należy zwrócić uwagę na dwa zasadnicze aspekty odniesienia. Po pierwsze, o włączeniu do Kodeksu – w wyniku dokonanej w 1980 r. nowelizacji KPA<sup>39</sup> – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przesądziła konieczność łagodzenia negatywnych skutków w zakresie pozbawienia strony prawa do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji, wywołanych ograniczeniami natury ustrojowej, a mianowicie brakiem podmiotu właściwego do wypełniania w określonych kategoriach spraw funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu. Jak podkreśla się w literaturze, w posunięciu tym można było również upatrywać reakcji na powszechnie krytykowane przyznanie decyzjom wydanym w pierwszej instancji przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego przymiotu ostateczności na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych<sup>40</sup>, który utracił moc w wyniku wskazanej nowelizacji KPA<sup>41</sup>. Niemniej jednak o kwestii braku przymiotu ostateczności decyzji wydanej w pierwszej instancji i poddanej trybowi zaskarżenia wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy na rzecz nieostatecznego charakteru rozstrzygnięcia przesądziła jednoznacznie dopiero nowelizacja KPA z 2010 r.<sup>42</sup>

W systemie prawa ubezpieczeń społecznych konstrukcja środka niedewolucyjnego – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy została wyrażona wprost w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU na mocy ustawy zmieniającej z 2005 r.<sup>43</sup>, a zatem w okresie, w którym charakter decyzji w KPA (ostateczna, nieostateczna) – będącej przedmiotem oceny w ramach wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i sama kwalifikacja prawna wniosku, były sporne<sup>44</sup>. W szczególności decyzji

<sup>39</sup> Por. ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U., nr 4, poz. 8.

<sup>40</sup> Por. tekst jedn.: Dz.U. z 1975 r., nr 26, poz. 139 ze zm.

<sup>41</sup> Por. Z. Kmieciak, *kom do art. 127 KPA*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>42</sup> Por. ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r., nr 6, poz. 18 ze zm.

<sup>43</sup> Por. ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2005 r., nr 150, poz. 1248. Niemniej jednak zasadność stosowania instytucji w sprawach wyróżnionych art. 83 ust. 4 SysUbSpołU – w brzmieniu tekstu pierwotnego, należało wywodzić z normy art. 123 SysUbSpołU oraz 180 § 1 KPA odsyłających do stosowania KPA w zakresie, w jakim ustawa nie stanowi inaczej. Dotyczyło to jednak wyłącznie jednej kategorii spraw objętych wówczas art. 83 ust 4 SysUbSpołU, a mianowicie spraw dotyczących świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku i wyłączonych, na mocy cyt. artykułu w zw. z art. 83 ust. 2 SysUbSpołU, spod zakresu kognicji sądu powszechnego. Dopiero w wyniku nowelizacji przepisu ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz.U. z 2004 r., nr 121, poz. 1264, dodano również sprawy o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

<sup>44</sup> Por. W. Chróścielewski, *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.*,

ministra, czy samorządowego kolegium odwoławczego przypisywano wówczas cechę ostateczności z prawem skargi do sądu administracyjnego, zaś wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy charakter środka nadzwyczajnego. Z kolei w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych właściwe odczytanie charakteru prawnego instytucji oraz faktycznych intencji ustawodawcy leżących u podstaw jej wprowadzenia wymagało – w poszczególnych okresach rozwoju – interpretacji normy art. 83 ust. 4 SysUBSpołU w zw. z art. 66 ust. 2 SysUBSpołU<sup>45</sup> i art. 66 ust. 5 SysUBSpołU<sup>46</sup>. Istotne znaczenie miał w tej mierze fakt, że w wyniku poddawania przepisów art. 66 SysUBSpołU sukcesywnym zmianom ustawodawczym, odpowiednio stwarzały one, bądź wyłączały podstawę prawną dla rekonstrukcji administracyjnego toku instancji (w układzie hierarchicznym) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych pozostających w zakresie właściwości ZUS oraz, jak należy sądzić, wyłączonych spod trybu zaskarżenia sądowego na zasadach KPC.

W obecnym stanie prawnym, po wprowadzeniu nowelizacją KPA z dnia 3 grudnia 2010 r. zmian w art. 16 § 1 KPA, nie budzi wątpliwości, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest w Kodeksie środkiem prawnym odwoław-

---

[w:] *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł – Rzeczów 2009, s. 47 i n.; zob. również M. Szubiakowski, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ naczelny (art. 127 § 3 k.p.a.) a inne środki prawne zmierzające do wzruszenia jego decyzji*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 1, s. 76; A. Józefowicz, *Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 8–9, s. 70 i n.; Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja?)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 3, s. 19 i n. W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 162 i n.

<sup>45</sup> Przepis art. 66 ust. 2 SysUBSpołU w wersji tekstu pierwotnego stanowił, że nadzór nad zgodnością działań Zakładu z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Przepis ten pozwalał na ustalenie organu wyższego stopnia w stosunku do ZUS na podstawie art. 17 pkt 3 KPA. Przepis został zmieniony na mocy nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 21, poz. 125 w ten sposób, że funkcje organu nadzoru w powyższym zakresie powierzono Prezesowi Rady Ministrów, z jednoczesnym dodaniem ust. 5 – zgodnie z którym: „W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do Zakładu jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego”. W wyniku nowelizacji art. 66 ust. 2 SysUBSpołU mocą ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U., nr 68, poz. 574, zastrzeżono, że nadzór nie może dotyczyć spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Jednocześnie uchylono koncepcję toku instancji hierarchicznych w stosunku do ZUS, na rzecz wskazania organu wyższego stopnia, tj. Prezesa ZUS w stosunku do terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu.

<sup>46</sup> Przepis art. 66 ust. 5 SysUBSpołU w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. – zgodnie z którym „W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do Zakładu jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego” obowiązywał do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U., nr 68, poz. 574.

czym – służącym względem decyzji nieostatecznej i kwalifikowanym jako zwyczajny środek prawny, dodatkowo na mocy nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r.<sup>47</sup> jako środek o charakterze opcjonalnym. W tym miejscu powracają zatem zadane na wstępie pytania. Po pierwsze, czy – analogicznie jak w KPA – nieostateczność, będąca cechą decyzji, do której skierowany jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, służy także decyzjom np. w zakresie wymienionej ulgi – umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne w związku z poddaniem odrębnemu względem konwencjonalnego w sferze prawa ubezpieczeń społecznych (art. 83 ust. 2 SysUbSpołU) modelowi zaskarżenia. Po drugie, czy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych mamy do czynienia z tym samym środkiem prawnym, czy środkiem o odmiennym charakterze – wyłącznie wnoszonym do Prezesa ZUS na zasadach odpowiadających zasadom dotyczącym decyzji wydanej przez ministra w pierwszej instancji.

W zakresie świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku przez Prezesa ZUS kwestia charakteru prawnego środka – kodeksowej instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jako zwyczajnego środka o charakterze odwoławczym od decyzji nieostatecznej, nie podlega dyskusji ze względu na administracyjny charakter sprawy oraz podjętej w następstwie jej rozpatrzenia decyzji, a także genezę postępowania w tych sprawach<sup>48</sup>. Natomiast w przypadku decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu ubezpieczeń społecznych *sensu stricto*, przyjęcie takiej samej konstrukcji prawnej nie znajduje metodologicznego uzasadnienia. Zasadnicze znaczenie dla podjętej problematyki ma jednak fakt, że kwestię ostateczności – nieostateczności rozstrzygnięcia, a także jego prawomocności – bez względu na przedmiot sprawy, należy rozważać w kontekście reguł formalnych. W KPA zostały one powiązane ściśle z prawną, jak i faktyczną dostępnością środka ochrony prawnej w postaci odwołania administracyjnego lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>49</sup>, zaś w zakresie prawomocności z możliwością

<sup>47</sup> Por. ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

<sup>48</sup> Do dnia wejścia w życie rozporządzenia 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, wyłącznym źródłem regulacji zasad i trybu prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku było KPA. Istotnym determinantem podporządkowania postępowania reżimowi Kodeksu był wówczas przepis art. 180 § 1 KPA, a także powielający jego konstrukcję, przepis art. 124 EmRentyFUSU, zgodnie z którym w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy kodeksu, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Z uwagi na okoliczność, że EmRentyFUSU w przepisach działu IX zastrzegła odmienne zasady postępowania jedynie dla procesu dochodzenia uprawnień emerytalno-rentowych przed ZUS, tryb szczególnie ustawy nie znajdował odniesienia do postępowania w przedmiocie przyznawania świadczeń przez Prezesa ZUS, co uprawniało w całości stosowanie KPA.

<sup>49</sup> Z. Kmiecik zalicza do odwołań administracyjnych odwołania dewolutywne i niedewolutywne (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy). Por. *kom. do art. 127 KPA*, [w:] Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.



zaskarżenia do sądu administracyjnego. Z kolei w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych status decyzji ostatecznej posiada decyzja ZUS – wydana w jednoinstancyjnym trybie postępowania administracyjnego; przy czym walor ostateczności jest znamieny wyłącznie dla takiej decyzji ZUS, od której przysługuje odwołanie do właściwego sądu, a zatem środek realizowany poza administracyjnym tokiem instancji. Wskazuje na to nie tylko reguła, na której oparto rozróżnienie decyzji ostatecznej i prawomocnej w przepisach ustaw szczególnych, ale również interpretacja tych przepisów w kontekście art. 269 KPA, który stanowi, że prawomocność dotyczy takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym, bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Cecha prawomocności służy w tym przypadku jedynie takim decyzjom, które mogą być poddane kontroli sądu powszechnego. Zakładając zatem racjonalność ustawodawcy, należałoby przyjąć twierdzenie o administracyjnoprawnym charakterze wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU, odpowiadającym konwencji niedewolutywnego środka odwoławczego w rozumieniu art. 127 § 3 KPA, a w konsekwencji o aktualności zasad wyprowadzonych z art. 16 § 1 KPA, opartych na założeniu, że decyzja w sprawie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, tak jak decyzja w sprawie świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku, staje się ostateczna, gdy nie przysługuje od niej taki środek zaskarżenia<sup>50</sup>.

Innym aspektem odniesienia rozważań pozostaje problem usytuowania organu właściwego do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy względem podejmującego decyzję w tzw. pierwszej instancji. Zastrzeżenie uczynione w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU, tj. „Strona ma natomiast prawo wniesienia wniosku do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra.”, stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną w zakresie obecnej formuły instytucji statuowanej w przepisach ustaw szczególnych, a także cech konstrukcyjnych środka. Z pozycją prawną ministra powiązane są względy natury ustrojowej – braku organu wyższego stopnia w rozumieniu KPA. To zagadnienie stanowi niewątpliwie asumpt do przyjrzenia się zasadom, na których opierają się kompetencje organu do rozpoznania i rozstrzygnięcia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU. Prawo wniesienia wniosku do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy zostało odniesione w równej mierze do decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ZUS, jak i decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Prezesa ZUS.

Pod rozwagę należy poddać w pierwszym rzędzie system relacji ZUS – Prezes ZUS z punktu widzenia kompetencji Prezesa ZUS do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy załatwionej decyzją ZUS, jak i charakter prawny

<sup>50</sup> Zob. również M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególne...*, s. 198 i n.; eadem *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red. nacz.), *System prawa administracyjnego procesowego*, A. Matan (red.), *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurydykcyjne*, Warszawa 2021, s. 316 i n.

środka w tym układzie odniesienia. Punktem wyjścia analizy pozostaje zasadniczo odpowiedź na pytanie, jakie znaczenie w konstruowaniu toku instancji orzeczniczych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych posiada przepis art. 66 ust. 5 SysUbSpołU, w brzmieniu po nowelizacji<sup>51</sup>, Zgodnie z jego treścią: „W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu jest Prezes Zakładu”. Z cytowanego przepisu sądy administracyjne wywodzą niekiedy źródło kompetencji Prezesa ZUS do występowania na pozycji organu wyższej instancji orzeczniczej w stosunku do ZUS, właściwego do rozpatrzenia zwyczajnych środków prawnych – o charakterze dewolutywnym<sup>52</sup>. Przede wszystkim zaznaczenia wymaga jednak, że przepis art. 66 ust. 5 SysUbSpołU pozostaje bez wpływu na koncepcję drogi odwoławczej od decyzji ZUS do sądu powszechnego, w terminie i według zasad KPC. Jest zatem prawnie obojętny w sprawach rozstrzyganych decyzją poddaną kontroli sądu powszechnego. Niemniej jednak wywołuje generalne wątpliwości interpretacyjne, jako podstawa prawna kompetencji Prezesa ZUS do sprawowania kontroli instancyjnej (w układzie hierarchicznym) w ogólności, również co do innych rozstrzygnięć ZUS w postępowaniu administracyjnym. Podejmując wykładnię tego przepisu nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że art. 66 ust. 5 SysUbSpołU określa tok instancji w postępowaniu administracyjnym w stosunku do terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu. Wyjaśnienia wymaga zatem, że terenowe jednostki organizacyjne ZUS, jako organizacyjne i składowe części osoby prawnej, jaką jest ZUS, są uprawnione do realizacji zadań ZUS w zakresie rzeczowym działania określonym w § 11 statutu<sup>53</sup> oraz doprecyzowanym przez Prezesa ZUS w regulaminie organizacyjnym Zakładu nadanym na podstawie § 12 w zw. z § 2 ust. 3 pkt 2 statutu. W postępowaniu administracyjnym w sprawach pozostających w kompetencji ZUS nie występują w roli samodzielnych organów administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 2 w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 KPA, lecz podmiotów działających w imieniu i na rzecz ZUS, jako funkcjonalnego organu administracji publicznej<sup>54</sup>. W konse-

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U., nr 68, poz. 574.

<sup>52</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 11 października 2019 r., II GSK 441/19, legalis, z krytyczną glosą M. Gajdy-Durlik; eadem, *Skarga na bezczynność Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie zażalenia na postanowienie o sprostowaniu decyzji Zakładu. Glosa do postanowienia NSA z dnia 11 października 2019 r., II GSK 441/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5, poz. 40.

<sup>53</sup> Por. załącznik do rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2021 r., poz. 431.

<sup>54</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2010 r., II FSK 1197/10, Legalis; wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2010 r., II GSK 630/09, Legalis; wyrok SN z dnia 8 stycznia 2010 r., IV CSK 280/09, Legalis; uchwała SN z dnia 24 stycznia 2012 r., III UZP 3/2011, OSNP 2012/15–16, poz. 197; uchwała SN z dnia 9 lutego 2012 r., I UZP 10/2011, OSNP 2012/23–24, poz. 291. Zob. również M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególne...*, s. 57 i n.

kwencji w stosunku do rozstrzygnięć ZUS przepis art. 66 ust. 5 SysUbSpołU stanowi wątpliwą podstawę do rekonstrukcji toku instancji orzeczniczych. Ewentualnego rozważenia wymagałoby natomiast w tej materii zastosowanie art. 17 pkt 3 KPA w zw. z art. 66 ust. 2 SysUbSpołU, z zastrzeżeniem rozstrzygnięć innych niż decyzja. W myśl art. 17 pkt 3 KPA organami wyższego stopnia w stosunku do organów administracji publicznej, innych niż organy jednostek samorządu terytorialnego czy wojewodowie, są odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością. Zgodnie natomiast z art. 66 ust. 2 SysUbSpołU nadzór nad zgodnością działań Zakładu z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Nadzór ten nie może dotyczyć spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Aktualne pozostaje zatem pytanie, w jakiej relacji procesowej pozostaje Prezes ZUS względem samego ZUS w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz na jakiej konwencji opiera się formuła tego środka.

W orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, zgodnie z którym zawarte w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU sformułowanie dotyczące adresata wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją w sprawie umorzenia należności z tytułu składek, jakim jest Prezes Zakładu, ma charakter przepisu technicznego, regulującego organizacyjną kwestię związaną ze wskazaniem organu, do którego ma być złożony wniosek. Nie jest natomiast źródłem kompetencji Prezesa Zakładu, jako organu administracji publicznej właściwego do rozpoznania wniosku<sup>55</sup>. Twierdzenie sądu o braku podstaw prawnych do przypisania Prezesowi ZUS samodzielnych kompetencji orzeczniczych należy uznać za zasadne w tym konkretnym aspekcie odniesienia. Zasadnicze znaczenie dla rozważenia i zweryfikowania trafności postawionej tezy będzie miało nawiązanie do poddanej już analizie zdolności prawnej organu do decyzyjnego załatwienia spraw *stricto* ubezpieczeniowych, tj. umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Kompetencje w zakresie wydawania decyzji w tych sprawach pozostają – zgodnie z art. 83 ust. 1 SysUbSpołU – w gestii ZUS, w imieniu którego mogą działać umocowani pracownicy jednostek organizacyjnych ZUS wyznaczeni przez Prezesa lub sam Prezes ZUS. Proces decyzyjny należy generalnie do ZUS, chociaż w rzeczywistości rozstrzygnięcia są podejmowane na szczeblu jednostek wewnętrznych – terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu, zgodnie z przydziałem zadań rzeczowych dokonany przez Prezesa ZUS aktem wewnętrznym – regulaminem organizacyjnym Zakładu<sup>56</sup>. Od uprawnienia do działania jednostek organizacyjnych ZUS w określonym rzeczowo zakresie należy odróżnić uprawnienie do wydawania w imieniu ZUS decyzji administracyjnych. W tej mierze Prezes ZUS pełni funkcję organu wewnętrznego reprezentu-

<sup>55</sup> Por. wyrok NSA z dnia 25 października 2018 r., I GSK 1998/18, Legalis; wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 października 2019 r., I SA/Ke 319/19, Legalis.

<sup>56</sup> Por. § 12 statutu ZUS.

jącego ZUS w stosunkach zewnętrznych i w jego gestii pozostaje udzielanie na podstawie § ust. 2 pkt 2 statutu ewentualnych upoważnień innym osobom do działania w imieniu ZUS. Na powyższą kwestię zwracał uwagę NSA w wyroku z dnia 22 marca 2007 r.<sup>57</sup> Prezes ZUS udzielając dyrektorowi oddziału ZUS upoważnienia do wydawania decyzji, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 statutu, nie upoważnia go do działania w swoim imieniu (imieniu Prezesa), lecz w imieniu Zakładu, jako organu. Dyrektor oddziału staje się, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa, podmiotem personifikującym ZUS, jako organ<sup>58</sup>. W konsekwencji w zakresie, w jakim w gestii poszczególnych uprawnionych jednostek organizacyjnych Zakładu będzie pozostawało załatwianie spraw indywidualnych w drodze decyzji leżących w sferze kompetencji ZUS jako organu administracji publicznej, Prezes ZUS – reprezentujący ZUS w stosunkach zewnętrznych, może upoważnić pracowników Zakładu (tj. pracowników poszczególnych terenowych jednostek organizacyjnych) do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Upoważnieni pracownicy działają w imieniu i na rachunek Zakładu, co nie pozbawia również Prezesa ZUS prawa do samodzielnego działania w imieniu ZUS. Z treści przepisów art. 66–79 SysUbSpołU regulujących ustrój, zadania i kompetencje ZUS wynika, że jest to jednostka organizacyjna (osoba prawna), która w myśl art. 66 ust. 4 SysUbSpołU, jako całość, jest podmiotem wyposażonym w funkcje organu administracji publicznej<sup>59</sup>, a zatem jest w istocie organem w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA. W tym układzie odniesienia zastrzeżenie uczynione w art. 83 ust. 4 SysUbSpołU – „Strona ma natomiast prawo wniesienia wniosku do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy” ma zarówno wymiar techniczny, jak i merytoryczny. Prezes ZUS jest nie tylko podmiotem, do którego wnosi się wniosek, ale również podmiotem uprawnionym do przyjęcia sprawy do rozpoznania i rozstrzygnięcia, działając w imieniu i na rachunek ZUS, a także do udzielenia upoważnień w tym zakresie pracownikom terenowych jednostek organizacyjnych. Niezmiennie jednak funkcje orzecznicze zarówno w pierwszej instancji oraz w ramach wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy pozostają w zakresie właściwości ZUS. Takie rozwiązanie normatywne wyczerpuje znamiona środka prawnego, o którym mowa w art. 127 § 3 KPA, w związku z brakiem względem ZUS organu wyższego stopnia w sprawach załatwianych decyzyjnie (art. 17 pkt 3 KPA w zw. z art. 66 ust. 2 SysUbSpołU).

<sup>57</sup> II GSK 359/06, Legalis.

<sup>58</sup> Podobnie NSA w wyroku z dnia 16 czerwca 2010 r. stwierdza, że decyzje Zakładu podpisuje Prezes ZUS, jako osoba kierująca działalnością Zakładu i reprezentująca Zakład na zewnątrz lub z jego upoważnienia inna osoba; por. II GSK 630/09, Legalis; SN w wyroku z dnia 8 stycznia 2010 r. (IV CSK 280/09, Legalis) stwierdził, że oddziały ZUS, jako jednostki organizacyjne osoby prawnej, nie są wyposażone w zdolność sądową. Oznacza to, że powodem w sprawie może być tylko Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a nie jego oddział. Jedynie na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa, Zakład może być w określonym zakresie reprezentowany przez upoważnioną osobę, w tym w szczególności przez dyrektora oddziału.

<sup>59</sup> II FSK 1197/10, Legalis.

Zupełnie odrębną kwestią będzie natomiast sytuacja, gdy Prezes ZUS, jako samodzielny podmiot, jest wyposażony w zdolność prawną do decyzyjnego załatwiania sprawy indywidualnej, a zatem w kompetencje właściwe dla organów administracji publicznej. W zakresie przyznanych Prezesowi ZUS kompetencji do decyzyjnego stosowania prawa jest on organem zdolnym zarówno do wydawania decyzji w sprawach świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku w pierwszej instancji, jak i organem zdolnym do rozpatrzenia środka zaskarżenia, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Nie pozbawia to jednak Prezesa ZUS prawa do udzielania upoważnień pracownikom terenowych jednostek organizacyjnych ZUS także w tym zakresie. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 2 pkt 2 statutu, wyposażono Prezesa ZUS w uniwersalne prawo do udzielania pracownikom Zakładu upoważnień do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Zakresem udzielanych upoważnień objęto zarówno sprawy pozostające w gestii ZUS – jako organu, jak i sprawy ustawowo powierzone Prezesowi ZUS, o ile pozostają w zakresie przedmiotowym wyznaczonym treścią art. 73 ust. 3 SysUBSpołU. W konsekwencji upoważnienie udzielone pracownikom Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez Prezesa sprawach, będzie wariantowo obejmowało również upoważnienie do działania w imieniu i na rachunek Prezesa ZUS. W stosunku do decyzji Prezesa ZUS kwestia kompetencji do przyjęcia środka prawnego, a w jego następstwie rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy decyzją, jak również kodeksowa formuła prawna wniosku, nie budzi wątpliwości. Wskazuje na to zarówno status prawny Prezesa ZUS w sprawach z zakresu świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku, tj. samodzielnego organu administracji publicznej, nad którym brak jest organu wyższej instancji w rozumieniu KPA<sup>60</sup>, jak i wyłączenie decyzji Prezesa ZUS w tym zakresie spod modelu odwoławczego przed sądem powszechnym, zastrzeżonego w art. 83 ust. 2 SysUBSpołU wyłącznie względem decyzji ZUS. W tej mierze instytucja wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wypełnia określony w KPA standard zwyczajnego środka ochrony prawnej w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do weryfikacji decyzji nieostatecznej.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza dowodzi, że w sprawach objętych dyspozycją art. 83 ust. 4 SysUBSpołU w każdym przypadku koncepcja zaskarżalności decyzji odpowiada modelowi wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, będącego odmianą administracyjnego środka odwoławczego urzeczywistniającego prawo strony do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji. Brak spójności odnosi się jedynie do elementów natury podmiotowej – powierzenia rozpoznania i rozstrzy-

---

<sup>60</sup> Zob. również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 maja 2011 r., III SA/Wr 6/11, Legalis.

gnięcia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w ujęciu funkcjonalnym temu samemu organowi administracji publicznej. Interpretacja przepisu art. 83 ust. 4 SysUbSpołU wskazuje, że pozycja prawna Prezesa ZUS – oceniana z punktu widzenia rozłożenia kompetencji w powyższym zakresie – jest złożona i uzależniona, po pierwsze, od materialnoprawnego charakteru sprawy i wydanej w następstwie jej rozpatrzenia decyzji, po drugie, od powierzenia określonym podmiotom funkcji organu administracji publicznej właściwego w zakresie decyzyjnego stosowania prawa w tych kategoriach spraw. Prezes ZUS – rozpoznając wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy – wypełnia zatem odpowiednio rolę podmiotu działającego w imieniu i na rachunek ZUS w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne lub niezależnego od ZUS organu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 2 w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 KPA w sprawach świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku. Nie jest to jednak cecha dyskredytująca to rozwiązanie. Otwartym pozostaje zasadniczo pytanie o zasadność i systemową spójność odniesienia tej koncepcji normatywnej do spraw *stricto* ubezpieczeniowych, tj. umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. O teoretycznej i praktycznej randze problemu przesądza w szczególności problem zróżnicowania środków zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji, jak również (a może przede wszystkim) fakt dualizmu w zakresie kontroli sądowej. Zastosowanie reguł ogólnych KPA powoduje, że skorzystanie z prawa złożenia wniosku w warunkach opcjonalnych uprawnienia, z którego strona może, lecz nie musi korzystać pozostaje w związku z otwarciem drogi postępowania przed sądem administracyjnym (art. 52 § 2 i 3 PostAdmU<sup>61</sup>). O poddaniu tej kategorii spraw kognicji sądu administracyjnego przesądza w tym przypadku nie tylko przepis art. 16 § 2 KPA w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 PostAdmU, ale zasadniczo norma wyprowadzona z art. 83 ust. 4 SysUbSpołU – uchylająca tryb odwołania sądowego w postępowaniu przed sądem powszechnym, na rzecz sądownoadministracyjnej drogi ochrony prawnej w konwencji właściwej dla ogólnego procesu administracyjnego. Warto odnotować, że w literaturze przedmiotu, jako uzasadnienie dla zastosowania administracyjnych – zwyczajnych środków ochrony prawnej, a także wyłączenia odwołania do sądów powszechnych na rzecz kontroli sądów administracyjnych, wskazuje się w szczególności uznaniowy charakter działania organu<sup>62</sup>. Ten aspekt zagadnienia stanowi niewątpliwie asumpt do dalszych refleksji. Należy jednak zauważyć, że w obecnych uwarunkowaniach prawnych uznaniowy charakter działania organu nie jest kryterium uniwersalizującym model odwoławczy oraz kontroli sądowej. W praktyce działania ZUS uznaniowość występuje także w innych sprawach objętych trybem zaskarżenia sądowego przed sądem powszechnym. W tym względzie decyzja

<sup>61</sup> Por. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325; dalej PostAdmU.

<sup>62</sup> Tak w szczególności K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, s. 179 i n.

w sprawie o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne nie różni się od innych decyzji opartych na uznaniu ZUS i służących m.in. zastosowaniu ulgi w spłacie długu, np. od decyzji w przedmiocie odstąpienia od żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, objętych regulą zaskarżenia w trybie KPC.

Przyjęty model regulacji nie służy zatem realizacji postulatu przejrzystości prawa, spójności i jednolitości w obrębie funkcjonalnie powiązanego zespołu norm, a w konsekwencji klarowności systemu proceduralnego. O ile nie wzbudza kontrowersji fakt bezpośredniego stosowania przepisów KPA w zakresie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy względem decyzji w sprawie świadczeń przyznawanych przez Prezesa ZUS w drodze wyjątku, o tyle poważnym dylematem jest jednoznaczne przesądzenie o słuszności metodologicznej i systemowej stosowania tej konstrukcji prawnej do decyzji ZUS w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek. Niedoskonałość ujęcia legislacyjnego w samym art. 83 ust. 4 SysUbSpołU stwarza dodatkową pokusę dla interpretacji rozszerzających przepisu<sup>63</sup>, co może potęgować w praktyce stan niepożądanego – pozbawionego normatywnych i celowościowych racji – zjawiska różnicowania dróg ochrony prawnej w sprawach *stricto* ubezpieczeniowych, kreowanych przez przepisy prawa ubezpieczeń społecznych<sup>64</sup>. Problem ten wymaga zatem rychłej interwencji ustawodawcy w celu wypracowania adekwatnej dla tej kategorii spraw koncepcji jednolitego unormowania.

## Bibliografia

- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
- Borkowski J., *Kom. do art. 104 KPA*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Brol J., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 7.
- Brzeźna A., Gajda-Durlik M., Korcz-Maciejko A., *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Brzozowski L., *Prawne problemy pracy zarobkowej rencistów*, Warszawa 1968.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 179 i n. Autor opowiada się za koncepcją drogi ochrony administracyjnej oraz kontroli sądownoadministracyjnej również w innych sprawach opartych na uznaniu organu.

<sup>64</sup> Na kwestię niepożądanego dualizmu i potrzebę poddania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych jednemu modelowi zaskarżania wskazuje A. Góra-Błaszczkowska, [w:] eadem, *O możliwości przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznania sądom administracyjnym – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2021, nr 2, s. 77 i n.

- Cebera A., *kom. do art. 127 KPA*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009.
- Chróścielewski W., *W sprawie projektu nowelizacji przepisów k.p.a. dotyczących postępowania ogólnego opracowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r.*, [w:] *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Cholewa-Klimek M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 10.
- Duniewska Z., *Swobodne uznanie w decyzjach ZUS*, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 4.
- Gajda-Durlik M., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005.
- Gajda-Durlik M., *Postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2020.
- Gajda-Durlik M., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red. nacz.), *System prawa administracyjnego procesowego*, A. Matan (red.), *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurusdykcyjne*, Warszawa 2021.
- Gajda-Durlik M., *Skarga na bezczynność Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie zażalenia na postanowienie o sprostowaniu decyzji Zakładu. Glosa do postanowienia NSA z dnia 11 października 2019 r., II GSK 441/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 5, poz. 40.
- Gajewski S., *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Góra-Błaszczkowska A., *O możliwości przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznania sądom administracyjnym – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2021, nr 2.
- Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Józefowicz A., *Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 8–9.
- Kisielewicz A., *Emerytury i renty przyznawane w trybie szczególnym*, „Prawo Pracy” 2001, nr 9.
- Klonowski K., *kom. do art. 1 KPA*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.



- Kmieciak Z., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (Odwołanie czy remonstracja?)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 3.
- Kmieciak Z., *kom. do art. 127 KPA*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kolasiński K., *Charakter prawny sporów z zakresu ubezpieczenia społecznego*, Toruń 1974.
- Kolasiński K., *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989.
- Matan A., *Postępowania administracyjne – propozycja systematyki*, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red. nacz.) *System prawa administracyjnego procesowego*, G. Łaszczyca (red.) *Zagadnienia ogólne*, t. 1, Warszawa 2017.
- Modliński E., *O charakterze stosunków prawnych ubezpieczenia społecznego*, „Nowe Prawo” 1967, nr 12.
- Płażek S., *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego*, [w:] B. Wagner (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996.
- Romańska M., *Kom. do art. 104 KPA*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szubiakowski M., *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ naczelny (art. 127 § 3 k.p.a.) a inne środki prawne zmierzające do wzruszenia jego decyzji*, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 1.
- Tarno J.P., *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996.
- Wróbel A., *Kom. do art. 104 KPA*, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.
- Zieliński T., *Swobodne „poszukiwanie prawa” w systemie ubezpieczeń społecznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1983, nr 1.
- Zieliński T., *Stosowanie przepisów i pojęć prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Studia Cywilistyczne” 1989, t. 35.
- Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa – Kraków 1994.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.

## **Administrative legal remedies against decisions in social insurance cases**

### **Summary**

In proceedings in social insurance cases, the system of appealing of decisions is based on a non-competitive system of verification of decisions with the use of ordinary legal remedies. Due to the model of appealing of decisions in the proceedings before the common court adopted in Article 83 act 2 of the SysUoSpołU, the possibility of the right to an administrative appeal was excluded, as well as the right to a complaint to an administrative court. However, this is not an absolute exclusion. Article 83 act 4 of the SysUoSpołU repealed the formula of a judicial appeal in favour of the construction of an application for reconsideration of the case and, as a further consequence, a complaint to an administrative court in particular categories of cases.

The methodology and systemic coherence of such a procedure, the legal nature of the application for reconsideration of the case, as well as the legitimacy of excluding the option of legal protection in the proceedings before the common court in favour of the administrative court review remain to be considered.

**Keywords:** special administrative proceedings, an application for reconsideration of the case, social insurance case.