

Received: 16.04.2021
Accepted: 16.07.2021
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. specjalny: s. 549-561
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6451
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

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

IDEA SPRAWIEDLIWOŚCI PROCEDURALNEJ W PROCEDURZE POSTĘPOWANIA PRZED ORGANEM RENTOWYM

THE IDEA OF PROCEDURAL JUSTICE BEFORE THE PENSION AUTHORITY

Streszczenie: Krystalizujące się przez wieki pojęcie sprawiedliwości, na gruncie prawa odgrywa szczególną rolę, zarówno w zakresie powoływania do życia norm prawa materialnego, jak i kształtowania procedur niezbędnych do ich realizacji. Znaczenie idei i zasad sprawiedliwości proceduralnej dla ubezpieczeń społecznych jest znaczące nie tylko z powodu wymogów samego prawa. Ma także doniosłą siłę oddziaływania społecznego. Analiza procedury postępowania przed organem rentowym z wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe przez pryzmat konstytucyjnej zasady państwa prawa, idei sprawiedliwej procedury, zasady *procedural due proces* wskazuje, że sprawiedliwa procedura jako element osiągnięcia celu jest nieodzowna dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawa. Dostrzegając także inne wartości procesu, zaczerpnięte z życia społecznego, Robert S. Summers widzi konieczne stosowanie ich nie tyle dla procedury jako środka do osiągnięcia określonego celu, ale dla procedury samej w sobie. W kontekście tych rozważań procedurę przed organem rentowym należy postrzegać także przez pryzmat ryzyka błędu, dobrego wyniku procedury, oceny procedury czy też zarządzania partycypacyjnego.

Słowa kluczowe: ubezpieczenia społeczne, sprawiedliwa procedura, demokratyczne państwo prawa, słuszny interes strony, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Summary: The concept of justice, crystallizing over the centuries, is very important in creation of material law and shaping the procedures necessary for their implementation. The importance of ideas and principles of procedural justice for social insurance is essential not only be-

* mgr; Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: KSKisiel@poczta.fm

cause of the demand of law itself. Procedural justice is also important, because it influences the society. Analysis of the procedure before the pension authority on application for pension or retirement through the prism of the constitutional principle of the rule of law, concept of procedural justice and principle *procedural due process* indicates that justice is indispensable to realize the principle of the democratic rule of law. Robert S. Summers, recognizing other values of the process, taken from social life, sees the necessity to apply them not so much to the procedure as a means to achieve a specific goal, but to the procedure itself. In this context the procedure before the pension authority should be seen through the prism of the error risk, good result of the procedure, procedure evaluation and participatory management.

Keywords: social insurance, procedural justice, democratic rule of law, the legitimate interest of the party, Social Insurance Institution

WSTĘP

Pojęcie sprawiedliwości towarzyszy człowiekowi od wieków i odnosi się do każdego aspektu życia społecznego. Idea sprawiedliwej procedury to myśl, która w zakresie nauk prawnych odgrywać winna istotną rolę już na etapie powstawania procedury w procesie legislacyjnym. Procedura postępowania przed organem rentowym, w zależności od jej zakresu przedmiotowego, wykazuje istotne różnice, dlatego w niniejszym artykule analizie poddane zostaną elementy procedury z wniosku o świadczenia emerytalno-rentowe, jako tej, która wykazuje największe oddziaływanie społeczne i ustalenie, czy poszczególne elementy składowe procedury i procedura jako całość spełniają wymogi sprawiedliwości proceduralnej pozwoli na wskazanie tych obszarów procedury postępowania w sprawach emerytalno-rentowych, które ustawodawca winien, w tym kontekście, rozważyć. Z uwagi na wielopłaszczyznowość procedury w sprawach emerytalnych rozważania w dużej mierze skupione będą na sytuacji, kiedy w ramach rozpoznawania wniosku o świadczenie przedłożona zostaje archiwalna dokumentacja osobowo-płacowa.

Opracowanie dokonano metodą analizy dogmatycznoprawnej i teoretycznoprawnej, z uwzględnieniem zasad wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej jako właściwych do analizy problemowej.

GENEZA SPRAWIEDLIWOŚCI PROCEDURALNEJ

Klasyczna teoria czterech cnót Platona, opierająca się na cnotach odpowiadających trzem częściom duszy – mądrości, męstwie i panowaniu nad sobą – składa się na czwartą cnotę – sprawiedliwość, która łączy i utrzymuje ład, aby każda z cnót „spełniała swoje”¹. W konsekwencji skonstruowana przez Platona teoria państwa łą-

¹ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, Warszawa 1968, tom 1, s. 106.

czy ideę dobra i sprawiedliwości. Platon nie skupiał się jedynie na samej istocie i definicji sprawiedliwości, miał także na uwadze proces zmierzający do jej osiągnięcia². Arystoteles analizował sprawiedliwość w ujęciu materialnym a nie idei i wskazał, że elementy składające się na dążenie do celu – forma, materia, przyczyna sprawcza i cel – są zasadami wyjaśniania rzeczy i siłą wytwarzającą skutki, działającą celowo³. Łączył normy z celowym działaniem ludzkim, dążącym do osiągnięcia najwyższego celu (eudajmonii, dobra, doskonałości)⁴, poprzez prawa stanowione przez wykształconych i świadomych swego celu prawodawców⁵. Sprawiedliwość Arystotelesa, rozumiana jako „równe” w płaszczyźnie wzajemnych relacji międzyludzkich, ma wpływ na współczesne mechanizmy społeczne, które wymagają zastosowania określonego mechanizmu postępowania do osiągnięcia określonego, założonego celu.

To, czy sprawiedliwa ma być sama procedura, czy także cel, do którego ona prowadzi, jest kwestią rozważaną wnikliwie przez nowożytnych myślicieli, którzy wypracowali dwa kierunki teorii proceduralnych – pierwszy związany jest z teorią umowy społecznej, drugi wywodzi się z teorii rozumu praktycznego i imperatywu kategorycznego⁶.

Jean-Jacques Rousseau przyjął za istotne, że jednostka dobrowolnie rezygnuje ze swoich uprawnień na rzecz zorganizowanej struktury społecznej, która gwarantuje wszystkim członkom te same prawa i obowiązki z zachowaniem wolności jednostki, co czyni taki związek doskonałym i przez to sprawiedliwym, traktuje wszystkich członków społeczeństwa (stron umowy społecznej) w ten sam sposób⁷, w każdej dziedzinie życia społecznego. Koncepcja ta została rozwinięta przez Johna Rawlsa, dostrzegającego gwarancję stabilności politycznej w dobrowolnej publicznej zgodzie większości na koncepcję sprawiedliwości, w której słuszność i dobro uzupełniają się⁸ w działaniu, dążąc do racjonalnej dystrybucji dóbr. Postrzega on teorię sprawiedliwości społecznej jako bezstronność, gdzie każda osoba powinna mieć prawo do jak najszerzego systemu podstawowych wolności, dającego się pogodzić z podobnym stanem dla wszystkich⁹, a realizowanej przez sprawiedliwe instytucje publiczne. niesprawiedliwość według Rawlsa to nierówności, które nie

² Ibidem, s. 108.

³ Ibidem, s. 120-121.

⁴ Ibidem, s. 126.

⁵ L. Skowroński, *Etyka nikomachejska i Polityka Arystotelesa: ich wspólna dziedzina badań i wspólny czytelnik*, „Peitho. Examina Antiqua” 2016, nr 1 (7), s. 177, http://peitho.home.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2017/09/Peitho-7-2016-08_Skowronski.pdf [dostęp: 9.03.2021].

⁶ M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 31-32.

⁷ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Poznań 1920, s. 20-21, <https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/103670/edition/114806/content> [dostęp: 9.03.2021].

⁸ D. Sepczyńska, *John Rawls: polityka i prawda*, [w:] D. Sepczyńska, P. Wasyluk (red.), *Z filozofii współczesnej. O prawdzie*, Olsztyn 2010, s. 138-139.

⁹ H. Przybyła, *John Rawls i kategoria sprawiedliwości*, „Studia Ekonomiczne” 2006, nr 38, s. 18, https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/SE_Archiwalne/SE_38/01.pdf [dostęp: 10.03.2021].

są korzystne dla wszystkich¹⁰. Konsekwencją jest istnienie czystej sprawiedliwości proceduralnej, według której nie istnieje kryterium prawidłowego rezultatu, natomiast istnieje uczciwa, sprawiedliwa procedura, która sama w sobie zapewnia sprawiedliwy wynik, jeśli tylko jej uczestnicy właściwie i dokładnie ją stosują¹¹.

Imperatyw kategoryczny Immanuela Kanta jest formalną podstawą do konstrukcji systemu normatywnego opartego na normach materialnych. Jest typowym dla teorii proceduralnych przypadkiem wynikania treści z formy¹². Postuluje, aby postępowanie jednostki było zgodne z „maksymą moralną” takiego postępowania, by zasada postępowania jednostki mogła być zasadą postępowania innych, co da możliwość zbudowania społeczeństwa obywatelskiego rządzącego się prawem¹³.

KONCEPCJA SPRAWIEDLIWOŚCI PROCEDURALNEJ ROBERTA S. SUMMERSA

Nieco inne wartości procesu dostrzega Robert S. Summers – w procedurze samej w sobie, a nie tylko w procedurze jako środka do osiągnięcia celu. Uszczegółowił on teorię sprawiedliwości proceduralnej, zwracając uwagę na te elementy życia społecznego, które, niezależnie od ich zastosowania i postrzegania w różnych procedurach, zawsze stanowią wartość samą w sobie. Analizując takie zagadnienia procedury jak ryzyko błędu, dobry wynik, ocenę procesu czy wartość procesową, dostrzega płaszczyzny, których dotychczas nie zauważano, analizując procedury. Summers widzi wartość nie w wyniku samego procesu, do którego dane postępowanie zostało powołane, ale w tych jego cechach, które przedstawiając wartość w danym społeczeństwie, stanowią jednocześnie o wartości procesu i jego wyniku akceptowanym przez wszystkie zainteresowane strony. Procedura może być dobra jako proces na dwa sposoby (a nie tylko jeden, jak to przedstawiali jego poprzednicy) – proces ma być środkiem do osiągnięcia dobrego (założonego, sprawiedliwego) wyniku procesu, ale także proces ma służyć jako środek do wdrażania czy implementowania takich wartości jak zarządzanie partycypacyjne, racjonalność proceduralna, uczciwość procesu, koncentrując się na ocenie i ulepszaniu prawa procesowego oraz na skuteczności wartości procesu (a tym samym przyjętej procedury), a nie wyniku procesu czy skuteczności wyniku tego procesu. Powszechnie znane i niekontrowersyjne wartości – uczciwość, racjonalność, równość, uczestnictwo, sprawiedliwość – można zakwalifikować jako wartości procesowe i imple-

¹⁰ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 89.

¹¹ S. Biernat, *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Kraków 1985, s. 180.

¹² M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 32.

¹³ P. Szymaniec, *Państwo i prawo w filozofii dziejów Immanuela Kanta*, „Wrocławskie Studia Erazmianskie. Zeszyty Studenckie” 2009, nr 2, s. 31, <https://bibliotekacyfrowa.pl/Content/32192/0003.pdf> [dostęp: 10.03.2021].

mentować je w treści norm prawnych, wprowadzając je tym samym do procesu w sposób pewny i skuteczny.

W ocenie Summersa badania nad wartościami procesu mogą zapoczątkować świadome zainteresowanie projektowaniem procesów prawnych w taki sposób, aby wdrażały określone wartości i wymagały ich stosowania w procesie, a nawet sprawić, że podmioty biorące udział w ich procedowaniu będą świadome wartości procesowych i stosować je będą dla zapewnienia prawidłowego biegu tego procesu, a nie wyłącznie w celu zapewnienia mu pożądaných rezultatów, nawet gdy jest to nieuzasadnione. Świadomość wartości procesowych może pomóc wnioskodawcom skuteczniej wypełniać funkcję strażników procedury – móc, umieć i potrafić wystąpić w ich obronie¹⁴.

To, co jest uczciwe w procesie, Summers rozumie przez przeciwieństwo do tego, co jest nieuczciwe. Wskazuje na nieuczciwy przydział korzyści proceduralnych w ramach procesu i nieuczciwy dostęp do procesu. Rozważa, czy określona sytuacja powodowałaby nieuczciwość procesu tylko dlatego, że mogłaby wpłynąć na wynik procesu na korzyść strony uprzywilejowanej, i jednocześnie daje odpowiedź, że niezależnie od tego, czy strona uprzywilejowana wygra, czy przegra, samo postępowanie jest niesprawiedliwe, gdyż nie przyznaje równych praw procesowych stronom znajdującym się w podobnej sytuacji pod odpowiednimi względami. W innych sytuacjach uczciwa równość w dostępie do procesu może poprawiać wyniki procesów. Jednak niezależnie od tego, czy sprawiedliwy dostęp poprawia wyniki procesów, cenne są cechy, które zapewniają tę równość.

Tu zaznaczyć należy, że procedura postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe nie jest skonstruowana na zasadzie przeciwnych stron dążących do osiągnięcia swoich przeciwstawnych celów. Nie jest skonstruowana na zasadzie sporu do rozstrzygnięcia tylko relacji wynikających z prawnego stosunku ubezpieczenia, zmierzającej do zaspokojenia roszczenia objętego treścią prawnego stosunku ubezpieczenia. Jest to sytuacja żądania spełnienia świadczenia z uwagi na wcześniej zawarty stosunek prawno-ubezpieczeniowy, w którym w fazie realizacyjnej organ rentowy występuje w roli służebnej. Dlatego właśnie na gruncie procedury z wniosków o świadczenia emerytalno-rentowe nie ma mowy o stronie przegrywającej czy wygrywającej. Jest jedynie dążenie obu stron procedury do ustalenia faktów ubezpieczeniowych, na których ma się oprzeć rozstrzygnięcie, i do podejmowanych w tym etapie czynności odnosząc się będzie koncepcja Roberta S. Summersa.

¹⁴ R.S. Summers, *Evaluating and improving legal processes – a plea for „proces values”*, „Cornell Law Review”, volume 60, November 1974, number 1, s. 6, pdf.

KONSTYTUCYJNE PODSTAWY SPRAWIEDLIWOŚCI PROCEDURALNEJ

Ustalenie przez ustawodawcę określonej procedury musi być poprzedzone przyznaniem prawa do korzystania z niej, prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez uzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły organ. W tym duchu skonstruowany jest art. 45 konstytucji¹⁵, który ustanawia sprawiedliwą procedurę osobistym publicznym prawem podmiotowym. Zgodnie z tą normą na prawo do sądu składają się prawo do uruchomienia procedury przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w swojej sprawie. Norma ta określa także standardy procedury, która ma być sprawiedliwa, jawna, bezstronna, podejmowana bez zwłoki przez właściwy sąd, co w konsekwencji prowadzi do wyinterpretowania z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji) zasady sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej rozumianej jako prawo do procesu i prawo do sądu. Podobne wartości procesowe wynikają z treści art. 1 konstytucji, z uwagi na wynikający z jego treści obowiązek urzeczywistniania praw i wolności obywatelskich, dla których zrozumiała i precyzyjna procedura, unormowana zgodnie z regułami wynikającymi z istoty państwa prawnego, prawidłowe i ściśle stosowanie tej procedury w praktyce jest istotne dla określenia uprawnień procesowych uczestników postępowania.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla uniwersalny charakter idei sprawiedliwości proceduralnej i odnosi ją do wszystkich etapów i rodzajów postępowań, traktując jako zasadę, ustalając określoną jej wykładnię, na którą składa się w szczególności: prawo do uruchomienia procedury przed niezależnym, niezawisłym, bezstronnym sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, a na etapie postępowania przedsądowego – prawo żądania przeprowadzenia dowodu, prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów dla ustalenia stanu faktycznego, a więc prawo do czynnego udziału w postępowaniu.

SPRAWIEDLIWA PROCEDURA UBEZPIECZENIOWA

Zasadę sprawiedliwości proceduralnej należy odnieść szeroko – do postępowania ustawodawczego, sądowego oraz do stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Ściśle stosowanie prawidłowej procedury przed organem rentowym jest podstawowym gwarantem sprawiedliwego rezultatu konkretnego postępowania, które ma na celu ustalenie zastanego stanu faktycznego. Wszystkie elementy sprawiedliwej

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

procedury mają zastosowanie do kolejnych elementów procedury ubezpieczeniowej – prawo do uruchomienia procedury przed organem rentowym (złożenie wniosku o świadczenie), który winien być organem bezstronnym i obiektywnym, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury przed organem rentowym, tj. prawo do czynnego udziału w postępowaniu, możliwość uzyskiwania informacji, możliwość uzupełnienia dokumentacji na każdym etapie postępowania wyjaśniającego oraz prawo do decyzji należycie uzasadnionej i zrozumiałej, dającej także podstawy do kontroli sądowej. Stosowanie sprawiedliwej procedury wyznacza nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania wnioskodawców (także innych stron postępowania) oraz zakaz arbitralnego działania organu rentowego. Wiąże się to z nakazem wysłuchania strony, obowiązkiem ujawnienia motywów rozstrzygnięcia w sposób czytelny, umożliwiający weryfikację, a przez to unikanie dowolności oraz zapewnieniem przewidywalności postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów. Gwarancję braku arbitralności stanowi udział strony w postępowaniu, jawność postępowania oraz wydawanie rozstrzygnięć rzetelnie i weryfikowalnie uzasadnionych¹⁶.

Ocena procedury postępowania w sprawach emerytalno-rentowych wymaga analizy wielopłaszczyznowej i przez pryzmat norm prawnych, które ją regulują, odpowiadając na pytania: kto i w jaki sposób może rozpocząć procedurę, przez jakie etapy ma ona przejść, jakie działania mają się pojawić na poszczególnych jej etapach i kto ma ich dokonać, czy ma być dokonany przegląd przebiegu procesu i czy może zostać podjęta jakakolwiek forma sprzeciwu dla jego wyników, w jaki sposób procedura ma być efektywna, jak ma zostać zakończona i przez kogo oraz to, jak należy wyznaczyć personel prowadzący procedurę.

Procedura postępowania przed organem rentowym w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe zawiera normy kształtujące schematyczność i formalizm tej procedury w oparciu o bezwzględnie obowiązujący charakter norm, które wykluczają uznanie administracyjne. Oznacza to, że w każdym przypadku przedłożenia formalnego dokumentu na określoną okoliczność, organ rentowy zinterpretuje dokument tak samo i w ten sam sposób przełoży treść dokumentu na język normy. W przypadku oceny dokumentacji pośredniej (nieformalnej, „innych dokumentów”¹⁷) nie może być ściśle respektowany formalizm i schematyczność, ponieważ należałoby odrzucić te dokumenty jako dowody w postępowaniu o świadczenie. Wówczas musi przeważać racjonalizm i roztępa w ramach bezwzględnie obowiązujących norm prawa materialnego, których przesłanki zainteresowany zamierza wypełnić, przy wyłączeniu możliwości posiłkowania się cywilistyczną klauzulą

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2007 r., SK 68/06, <https://www.saos.org.pl/judgments/108189> [dostęp: 11.03.2021].

¹⁷ § 29 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).

zasad współzycia społecznego¹⁸. Działanie organu rentowego, niezależnie od rozpoznawania „innych dokumentów”, zgodnie z zasadą sprawiedliwości proceduralnej oznacza działanie na podstawie obowiązującej normy prawnej, koniecznej dla rozstrzygnięcia sprawy, uznanie faktu za udowodniony (lub nieudowodniony) na podstawie przedłożonych dowodów i w oparciu o przyjętą teorię dowodów, ujęcie tego faktu w języku normy, a następnie prawidłowe dokonanie subsumpcji oraz wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony¹⁹.

W rozważanym pojęciu sprawiedliwej procedury mieści się także „słuszny interes strony”, rozumiany jako słuszny interes strony postępowania przed organem rentowym. Ustawodawca nie definiuje pojęcia „słusznego interesu strony”, ale wywiedzione z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁰ roszczenie strony postępowania będzie uzasadniało takie prowadzenie procedury przed organem rentowym, która wypełnia standardy konstytucyjnej zasady praworządności, przyjmując, że „słuszny interes strony” jest pojęciem zobiektywizowanym, nieobciążonym subiektywnymi potrzebami zainteresowanego. W procedurze ubezpieczeniowej nie ma miejsca na uznanie administracyjne, dlatego także „słuszny interes strony” musi podlegać ograniczeniu norm prawnych. Normodawca dokonuje tego między innymi poprzez przypisanie konkretnym dokumentom okoliczności, jakie można nimi udowodnić, a szczegółowy ich wykaz zawiera w treści rozporządzenia²¹. Jednak nie jest to katalog zamknięty, gdyż ustawodawca chroni, w procesie ustalania prawa do świadczenia, słuszny interes strony, będąc równocześnie zobowiązanym do ochrony „słusznego interesu obywateli” (także art. 7 k.p.a). Na gruncie procedury przed organem rentowym w sprawach z zakresu emerytur i rent „słuszny interes obywateli” nie będzie oznaczał liczby mnogiej od „słusznego interesu strony”. W postępowaniu tym bowiem istotne jest, aby zaspokoić roszczenie wnioskodawcy, jeśli tylko spełnia on przesłanki prawa do świadczenia w oparciu o przedłożone dokumenty, a organ rentowy ma, zgodnie z postanowieniami przytoczonego rozporządzenia, ustalić te konkretne fakty. Niestety, z punktu widzenia „słusznego interesu strony” nie obowiązuje tutaj zasada *in dubio pro reo*, właśnie z uwagi na „słuszny interes obywateli”, którzy korzystają z tego samego funduszu ubezpieczeń. W minimalnym zakresie uznanie administracyjne będzie mieć miejsce jedynie podczas analizy dokumentów będących „innymi dokumentami” niż te, na jakie *expressis verbis* wskazuje ustawodawca, jednak uznanie to podlega ograniczeniu przez „słuszny interes obywateli” oraz zasadę *facta probantur*. Umiejętne wyważenie obu tych interesów sprawia, że

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 1983 r., SA/Wr 367/83, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42EA13578F> [dostęp: 11.03.2021].

¹⁹ B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 71.

²⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256, ze zm.).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. z 2011 r., nr 237, poz. 1412).

postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych jest sprawiedliwe w tym sensie, że prowadzi do sprawiedliwego rezultatu, który nie faworyzuje żadnego interesu.

Regularność i powtarzalność procedury emerytalno-rentowej jest niezwykle istotna i na tych jej cechach skupia się ustawodawca. Wskazanie kto jest uprawniony do rozpoczęcia procedury, w jakiej formie i w jakim trybie, wynika wprost z norm ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²² oraz z treści rozporządzenia w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Wyjątkiem od tej reguły jest postępowanie wyjaśniające, które może być konieczne do przeprowadzenia. Jest ono oryginalne i niepowtarzalne dla każdego z wniosków, z uwagi na przedmiot oraz zakres informacji wymagających wyjaśnienia lub pozyskania.

DOKTRYNA *PROCEDURAL DUE PROCES* W POSTĘPOWANIU EMERYTALNO-RENTOWYM

Rozważenia wymaga także, czy na gruncie postępowania w sprawach o świadczenia emerytalne i rentowe możliwa jest pełna realizacja doktryny *procedural due proces*. Zakłada ona, że każde działanie organu administracji publicznej wobec jednostki musi spełniać co najmniej minimalne standardy sprawiedliwości – zapewnić odpowiednie powiadomienie zainteresowanego o wszczęciu postępowania oraz zapewnić mu możliwość wysłuchania przed podjęciem rozstrzygnięcia. Pierwotnie doktryna ta odnosiła się do postępowań sądowych, jednak zaczęto rozważać, w jakim stopniu może mieć zastosowanie do postępowań administracyjnych²³, których różnorodność wynika z zakresu przedmiotowego rozpoznawanych spraw oraz okoliczności danego przypadku i charakteru decyzji, która może zostać podjęta²⁴.

Wyróżniono dwa modele rozumowania w ramach *procedural due proces* – „model odpowiedniości” oraz „model kompetencyjny”. Pierwszy zakłada uwzględnienie funkcjonalnych podobieństw między poszczególnymi sytuacjami, z którymi spotyka się organ administracji publicznej. Drugi przewiduje dokonywanie wyboru postępowania (w zależności od jego użyteczności) dla realizacji powierzonych zadań i skutecznej ochrony interesu indywidualnego i publicznego²⁵. Istotą tej konstrukcji jest prawo do właściwego uczestnictwa w postępowaniu. Wykorzystanie założeń *procedural due process* w postępowaniu o charakterze administracyjnym będzie mieć miejsce wówczas, gdy ustawodawca nie obejmie regulacją wszystkich możliwych przypadków i okoliczności. Wszędzie tam, gdzie brak

²² Ustawa z dnia 17 października 1998 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 53, ze zm.).

²³ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 56-57.

²⁴ E. Gellhorn, R.M. Levin, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, St. Paul, Minn. 1997, s. 192, cyt. za: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 57.

²⁵ J. Marshaw, *Due Process in Administrative State*, Yale University Press 1985, s. 101 i n., cyt. za: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, s. 58.

jest regulacji prawnej, zasady wyprowadzane z Konstytucji RP mają zastosowanie przez stosowanie klauzuli *procedural due process*.

Procedura postępowania przed organem rentowym w sprawach z zakresu świadczeń emerytalno-rentowych, jaką ukształtował ustawodawca, jest *sicut regula*, unormowana całościowo. Z norm tych wynika, że prawidłowe uczestnictwo wnioskodawcy w postępowaniu, w którym organ rentowy ocenia treść dokumentów, jest skuteczne wówczas, gdy przedkłada on dokumenty, na które ustawodawca wyraźnie wskazuje. Natomiast prawidłowe uczestnictwo wnioskodawcy w procedurze emerytalno-rentowej będzie wymagało większego zaangażowania obu stron w sytuacji, kiedy nie dysponuje on właściwymi dokumentami do wykazania prawa do świadczenia lub jego wysokości. Ustawodawca dopuszcza możliwość przedłożenia dokumentów niewymienionych *expressis verbis* w treści norm, z których organ rentowy także winien wywieść określone fakty, z których z kolei zainteresowany wywodzi swoje prawo do świadczenia. Prawidłowe uczestnictwo zainteresowanego w takiej sytuacji wyrażać się będzie przez minimalizowanie pozycji nadrzędności i siły organu rentowego w drodze realizacji szeroko rozumianego obowiązku informacyjnego. A prawo do bycia wysłuchanym – poprzez możliwość złożenia wszelkich dokumentów mogących mieć wpływ na prawo do świadczenia, zasięgania informacji i uzyskiwania merytorycznych wyjaśnień. W takich okolicznościach zastosowanie będzie mieć „model odpowiedniości” uwzględniający funkcjonalne podobieństwo między sytuacjami prawidłowego i wyczerpującego udokumentowania wymaganych okoliczności a sytuacjami szczególnymi, w których organ rentowy obowiązany jest wysnuć standardowe fakty z niestandardowych dokumentów. „Model kompetencyjny” natomiast nie będzie mieć zastosowania na gruncie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, ponieważ ustawodawca powołał jedną tylko właściwą procedurę do obsługi wniosków o świadczenia i organ rentowy nie ma możliwości wyboru tej najwłaściwszej w danych okolicznościach z kilku potencjalnych procedur. Może jedynie kierować postępowaniem wyjaśniającym w sposób pozwalający na skuteczne wyjaśnienie faktów lub okoliczności. Nie wszystkie elementy definiowane dla tej koncepcji na potrzeby postępowania sądowego znajdują zastosowanie podczas procedowania wniosku o świadczenie. Z całą pewnością niemożliwe do zastosowania będą nakazy dotyczące obowiązku powiadomienia zainteresowanego o wszczęciu postępowania, gdyż postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych wszczynane jest, *sicut regula*, na wniosek zainteresowanego, który nie ma także możliwości nieskrępowanego powoływania świadków na wszelkie okoliczności – ustawodawca zawęży taką możliwość tylko do ściśle wskazanych okoliczności i ogranicza ich zeznania do formy pisemnej.

Przyjąć można, że zasadę *procedural due process* można stosować do postępowania z wniosków emerytalno-rentowych odpowiednio, mając na uwadze wysoką szczegółowość tego unormowania oraz bezwzględnie obowiązujący charakter

norm, które to postępowanie kształtują. Zasady *procedural due process* są dla postępowania w sprawach z wniosku o emeryturę i rentę zespołem konstytucyjnych gwarancji poszanowania praw i interesów jednostki z elementami mechanizmu wyważania różnych interesów, zwłaszcza interesu indywidualnego i publicznego²⁶.

PODSUMOWANIE

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zdefiniować sprawiedliwą procedurę na potrzeby procedury postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Platońską mądrość i panowanie nad sobą jako elementy składowe sprawiedliwości odnieść można do procedury przemyślanej, racjonalnej i skupionej na elementach niezbędnych dla osiągnięcia zamierzonego celu. Równość stron postępowania, wywiedziona z arystotelesowskiego dążenia do doskonałości, jest istotnym elementem każdej współczesnej procedury. Zapewniając równość stron postępowania, należy mieć na względzie odpowiednią jego formę, aby strony, podejmując działania w ustalonych granicach, miały świadomość, że wszyscy uczestnicy danego postępowania mają te same prawa i obowiązki. Rezygnacja ze swoich uprawnień na rzecz zachowania tych samych uprawnień i wolności przez wszystkich potencjalnych uczestników procedury jest dążeniem do przyjęcia, że społeczeństwo takie uznaje określone normy za słuszne, zasadne, a określone przez nie procedury za właściwe, racjonalne, zmierzające do sprawiedliwej dystrybucji, przy czym dla procedury o świadczenia emerytalno-rentowe przedmiotem dystrybucji dóbr nie będzie świadczenie w określonej wysokości, ale wdrożona procedura zmierzająca do ustalenia istnienia prawa do świadczenia (założonego celu procedury).

Idąc dalej w ustalaniu cech sprawiedliwej procedury ubezpieczeniowej, widzieć także należy jej formalną podstawę wynikającą z norm o charakterze proceduralnym, akceptowaną przez społeczeństwo rządzące się normą, której treść wynika z założonej formy procedury. Forma ta, jednakowa dla wszystkich uczestników, równa dla stron, prowadzić ma ich w jednakowy sposób do celu procedury, jaką jest ustalenie prawa do świadczenia. Niezależnie więc od treści celu (pożądanego lub nie), sposób i zasady procedowania już same w sobie stanowią o sprawiedliwości (lub niesprawiedliwości) postępowania. Ustalając formalne reguły sprawiedliwości proceduralnej, należy przyjąć, że cechować je będzie generalność przedmiotowa, publiczność, abstrakcyjność, preferencyjność, a także stosowanie ich w sytuacjach konfliktowych według zasady równości. Należy także zauważyć niezbędny priorytet sprawiedliwości nad efektywnością²⁷ i konieczność zapewnienia stronom równych warunków w proceduralnym dyskursie. Normy tetyczne, normy

²⁶ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady...*, s. 60.

²⁷ M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 33-34.

prawne pewnego systemu (tutaj normy procedury w sprawach o emerytury i renty) mogą być uzupełnione przez włączenie do tego systemu określonego rodzaju zespołu norm²⁸ mających wydźwięk norm moralnych. Z powyższego wynika, że wartości procesowe są niezmiennie istotne i tylko przez ich pryzmat, w warunkach wysokiej jakości samego procesu, można oceniać jego wynik.

Wszystkie elementy sprawiedliwej procedury winny być realizowane w procedurze o świadczenia emerytalno-rentowe, a ocena procedury jako sprawiedliwej lub niesprawiedliwej, rzetelnej lub nierzetelnej, nie powinna zależeć od podmiotu oceniającego, zawłości postępowania wyjaśniającego czy od rozstrzygnięcia decyzji – satysfakcjonującego lub niesatysfakcjonującego wnioskodawcę.

Istotne są społeczne funkcje sprawiedliwej procedury, która ma znaczenie dla kształtowania zaufania obywateli do państwa i poczucia poszanowania ich praw. Różne koncepcje sprawiedliwej procedury mają wspólne cechy, jak możliwość bycia wysłuchanym, ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, unikanie dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu organu, przewidywalność, spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów procedury, zapewnienie udziału wnioskodawcy w postępowaniu oraz traktowanie jawności postępowania jako zasady²⁹. Idealną sytuacją jest, gdy norma proceduralna spełnia standardy normy moralnej, ale takiej, która jest uznawana za moralną z perspektywy ogółu społeczeństwa, co wynika z perfekcjonistycznego pojmowania moralności przez L. Petrażyckiego, który zaznaczał, że „im słabszy jest rozwój imperatywno-atrybutywnych elementów życia etycznego w psychice społecznej, tem niezbędniejsze jest szerzenie poważania świadomości prawnej i budzenie jej i wzmacnianie innemi sposobami”³⁰.

Bibliografia

Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2019.

Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.

Biernat S., *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Kraków 1985.

Gellhorn E., Levin R.M., *Administrative Law and Process in a Nutshell*, St. Paul, Minn. 1997 (cyt. za: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000).

²⁸ Z. Ziemiński, *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1972, s. 132.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/sk-30-05-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-520276134> [dostęp: 9.03.2021].

³⁰ H. Leszczyńska, *Petrażycki*, Warszawa 1974, s. 119.

- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Leszczyna H., *Petrażycki*, Warszawa 1974.
- Marshaw J., *Due Process in Administrative State*, Yale University Press 1985 (cyt. za: Z. Kmiec-
ciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000).
- Przybyła H., *John Rawls i kategoria sprawiedliwości*, „Studia Ekonomiczne” 2006, nr 38.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Poznań 1920.
- Sepczyńska D., *John Rawls: polityka i prawda*, [w:] D. Sepczyńska, P. Wasyluk (red.), *Z filozofii
współczesnej. O prawdzie*, Olsztyn 2010.
- Skowroński L., *Etyka nikomachejska i Polityka Arystotelesa: ich wspólna dziedzina badań
i wspólny czytelnik*, „Peitho. Examina Antiqua” 2016, nr 1 (7).
- Summers R.S., *Evaluating and improving legal processes – a plea for „proces values”*, „Cornell Law
Review”, volume 60, November 1974, number 1.
- Szymaniec P., *Państwo i prawo w filozofii dziejów Immanuela Kanta*, „Wrocławskie Studia Era-
zmiańskie. Zeszyty Studenckie” 2009, nr 2.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, Warszawa 1968, tom 1.
- Ziembiński Z., *Etyczne problemy prawoznawstwa*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk
1972.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483,
ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U.
z 2020 r., poz. 256, ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 października 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Spo-
łecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 53, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie
postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. z 2011 r., nr 237, poz. 1412).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK-A 2007, nr 6, poz. 53.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 1983 r., SA/Wr 367/83, ONSA 1983,
nr 2, poz. 75.