t. LXII, nr 7/2021 DOI 10.33226/0032-6186.2021.7.5

Mgr Patryk Bisikiewicz
adwokat
e-mail: bisikiewiczpatryk@gmail.com

Problematyka stosowania zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu przed organami orzecznictwa lekarskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

The issue of applying the prohibition of *reformationis in peius* in the proceedings before medical certification bodies of the Social Insurance Institution

Streszczenie
Celem artykułu jest przedstawienie problematyki związanej z możliwością stosowania zakazu *reformationis in peius* (zakaz pogarszania sytuacji oskarżonego w procesie, gdy wyrok zaskarżono wyłącznie na jego korzyść) przed organami orzecznictwa lekarskiego w postępowaniu przed organem rentowym. Problematyka ta jest istotna z tego powodu, że ukazuje *de facto* istnienie powszechnie akceptowalnego stanowiska wraz z pojawiającymi się pewnymi rozbieżnościami, które powstały w wyniku kreowania nietypowej linii orzeczniczej przez część judykatury, co stanowi swoiste *novum*. Autor omawia wpływ funkcjonowania zakazu *reformationis in peius* na istotę postępowania przed organem rentowym, a także przybliża ogólną charakterystykę tego zakazu w odniesieniu do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustaw emerytalno-rentowych.

Słowa kluczowe
ubezpieczenia społeczne, zakaz *reformationis in peius*, sprzeciw, orzeczenie lekarza orzecznika ZUS, postępowanie administracyjne

JEL: K19

Abstract
The aim of the study is to discuss the issues related to the possibility of applying the prohibition to *reformationis in peius* before medical certification bodies in proceedings before the social security organ. The subject matter of the issue in question is important because it shows the *de facto* existence of a universally accepted position, along with some discrepancies that arose as a result of creating an atypical line of jurisprudence by some judicature, which is a kind of novelty regarding the examination of the issue in question. Therefore, the article discusses the impact of the functioning of the above-mentioned institution, with the content currently in force, on the essence of proceedings before the social security organ, and presents an approximation of the general characteristics of the prohibition of *reformationis in peius* in relation to the relevant provisions of the Code of Administrative Procedure, as well as the so-called retirement-social security acts.

Keywords
social insurance, prohibition of *reformationis in peius*, objection, ZUS certifying physician's decision, administrative proceedings

Uwagi wstępne

Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) mogą stanowić istotną wskazówkę interpretacyjną przepisów szczegółowych oraz mogą służyć wypełnianiu luk proceduralnych, zwłaszcza w innych pozakodeksowych postępowaniach administracyjnych, w których k.p.a. ma częściowe zastosowanie, jak chociażby w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), naruszenie zasad ogólnych k.p.a. jest traktowane jako na-

ruszenie szczegółowych przepisów k.p.a. (wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2004 r., III SA 3028/03, CBOSA)

Należy też zauważyć, że dział IX „Postępowanie w sprawach świadczeń i wypłaty świadczeń" ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 2021 r. poz. 291 ze zm., dalej: ustawa emerytalno-rentowa) zawiera rozdział I zatytułowany „Ogólne zasady postępowania", co mogłoby wskazywać na to, że w rozdziale tym wskazane są zasady ogólne postępowania emerytalno-rentowego, bowiem przepisy te określają m.in. właściwość organów rentowych, sposób wszczęcia postępowania w sprawie świadczeń, dokumentowanie okresów składkowych, terminy załatwiania spraw i wypłaty świadczeń czy też prawo do wnoszenia środków odwoławczych.

Po przeprowadzeniu dokładnej analizy powyższych przepisów można jednak dojść do konkluzji, że nie zawierają one zasad ogólnych postępowania emerytalno-rentowego, lecz przepisy ściśle regulujące szczegółowe zagadnienia proceduralne (Wróbel, 2008, s. 39).

Można zatem stwierdzić, że przepisy ubezpieczenia społecznego nie ustanawiają „własnych" zasad ogólnych postępowania w sprawach o świadczenia, ponieważ w postępowaniu dotyczącym świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się zasady ogólne postępowania administracyjnego określone w przepisach k.p.a.

Problem interpretacyjny może jednak pojawić się w przypadku wskazania możliwości zastosowania zakazu *reformationis in peius* przez organy orzecznictwa lekarskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, chociażby w ramach postępowania o przyznanie stosownych świadczeń rentowych.

Podstawa stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych

Z formalnego punktu widzenia obowiązek organu rentowego stosowania zasad ogólnych k.p.a. nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, gdyż postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, w którym zgodnie z treścią art. 180 § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

Powyższa klauzula powinna być rozumiana w ten sposób, że w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k.p.a., chyba że dana kwestia (proceduralna) jest — po pierwsze — uregulowana w przepisach (proceduralnych) prawa ubezpieczeń społecznych bądź — po drugie — uregulowana jest odmiennie niż w k.p.a. Artykuł 180 § 1 k.p.a. zawiera więc ustawowe sfomułowanie zasady *lex specialis derogat legi generali* w odniesieniu do postępowań z zakresu ubezpieczeń społecznych (Woś, 2013, s. 85). Finalnie oznacza to, iż przepisy prawa ubezpieczeń społecznych będą mieć pierwszeństwo przed przepisami k.p.a. jedynie o tyle, o ile zawierają odmienności (odrębności) w stosunku do uregulowań zawartych w k.p.a. (Wróbel, 2005, s. 447).

Przepisy o ubezpieczeniach społecznych zawierają dwie ogólne normy odsyłające do k.p.a. Pierwsza znajduje się w art. 124 ustawy emerytalno-rentowej, który traktuje o tym, iż w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy k.p.a., chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Druga jest zawarta w art. 123 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU z 2021 r. poz. 423 ze zm., dalej: ustawa systemowa), zgodnie z którym w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa stanowi inaczej.

W tym miejscu trzeba również podnieść, iż pierwsze z wymienionych odesłań może budzić istotne rozbieżności interpretacyjne, bowiem treść art. 124 ustawy emerytalno-rentowej można rozumieć w ten sposób, że w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa emerytalno-rentowa stanowi inaczej, czyli że przepisy k.p.a. nie mają zastosowania w takim zakresie, w jakim określają to przepisy ustawy emerytalno-rentowej.

Należy jednak stwierdzić, że ustawa emerytalno-rentowa nie zawiera przepisu, który wykluczałby jednocześnie możliwość zastosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wobec czego przepis art. 124 ustawy emerytalno-rentowej można rozumieć w sposób zbliżony do wykładni art. 180 § 1 k.p.a., a mianowicie że przepisy k.p.a. nie mają zastosowania jedynie wówczas, gdy przepisy ustawy emerytalno-rentowej regulują pewną kwestię odmiennie niż uregulowania w k.p.a. (szerzej na ten temat Antonów, Bartnicki i Suchacki, 2009)[1].

Można więc dojść do konkluzji, że w pozostałym zakresie, a mianowicie w zakresie nieuregulowanym w ustawie emerytalno-rentowej lub uregulowanym ale nie odmiennie, przepisy k.p.a. mają w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych pełne zastosowanie, i to wprost, do której to konkluzji może prowadzić także wykładnia art. 123 ustawy systemowej.

Należy zatem przyjąć, iż sformułowanie „chyba że ustawa stanowi inaczej" zawarte w obu klauzulach odsyłających może być rozumiane jednocześnie jako wyłączenie zastosowania przepisów k.p.a. przez wyraźny przepis ustawy lub jako odmienne uregulowanie pewnej kwestii proceduralnej w ustawie (Wróbel, 2005, s. 40).

Podsumowując należy podkreślić, że przepisy k.p.a. jedynie wyjątkowo nie będą miały zastosowania w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wtedy mianowicie gdy — po pierwsze — możliwość stosowania przepisów k.p.a. zostanie wykluczona przez przepis wymienionych wyżej aktów prawnych lub — po drugie — gdy dana kwestia proceduralna będzie odmiennie uregulowana w przepisach tych ustaw. Przykładem może być tutaj przepis art. 83b ustawy systemowej, który sformułował odmienność co do formy zakończenia postępowania oraz wykluczył możliwość zaskarżenia innych postanowień w drodze zażalenia. Zgodnie

bowiem z treścią art. 83b ustawy systemowej, jeżeli przepisy k.p.a. przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję, a także iż od wydanych w trakcie postępowania innych postanowień Zakładu zażalenie nie przysługuje.

Mając na uwadze powyższe kwestie, zakładając jednocześnie, że przepisy wyżej wymienionych ustaw nie zawierają odmiennych zasad postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, należy zatem przyjąć, iż z poprzedzających odesłań wynika, że w postępowaniach tych znajdzie zastosowanie większość zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

W tym miejscu rodzi się jednak uzasadniona wątpliwość, czy pomimo posiłkowego stosowania przepisów k.p.a. przez organ rentowy instytucja zakazu *reformationis in peius* będzie stosowana przez organy orzecznictwa lekarskiego w ramach postępowania przed organem rentowym.

Istota instytucji zakazu *reformations in peius*

Wprowadzenie do k.p.a. zakazu *reformationis in peius* zostało zdeterminowane poprzez realizację celu ochrony interesów strony postępowania administracyjnego, która zdecydowała się wnieść odwołanie od decyzji wydanej przez organ administracyjny w pierwszej instancji, gdzie ochrona ta jednocześnie miała polegać na niemożności orzekania przez organ odwoławczy na niekorzyść tej strony postępowania, która wniosła takie odwołanie.

Jedną z podstawowych funkcji, jaką pełni wprowadzony do porządku prawnego zakaz *reformationis in peius*, jest przełamywanie oporów stron przed odwoływaniem się od niekorzystnej decyzji (Gierczak, 2006, s. 13), tzn. takiej decyzji administracyjnej wydanej przez organ pierwszej instancji w stosunku do strony postępowania, która ma charakter dla niej negatywny poprzez podjęte rozstrzygnięcie w całości lub w części, które nie spełniło jej oczekiwań.

Powyższa instytucja prawna ma więc za zadanie doprowadzenie do takiego stanu, w którym strona postępowania w przypadku wydania decyzji niespełniającej jej oczekiwań podejmie dalsze możliwe środki prawne, których celem będzie finalnie doprowadzenie do zmiany tej decyzji, bowiem strona postępowania nie będzie się obawiać, iż ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ odwoławczy przyniesie ewentualne ujemne skutki dla jej sytuacji prawnej.

W podobnym tonie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny — Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, który w wyroku z 17 października 1995 r. (SA/Kr 2357/94, Legalis nr 271130) podkreślił, iż „wprowadzenie zakazu *reformationis in peius* ma być gwarancją dla strony postępowania, że wniesione przez nią odwołanie (…) spowoduje co najwyżej utrzymanie dotychczasowej sytuacji prawnej ustalonej zaskarżoną decyzją, w żadnym zaś przypadku nie doprowadzi do jej pogorszenia (…)".

Można zatem stwierdzić, że istotą powyższego zakazu, który został uregulowany w art. 139 k.p.a., jest to, aby strona postępowania mogła dowolnie dysponować swoim prawem, jakim jest prawo do wniesienia sprzeciwu, nie obawiając się pogorszenia sytuacji prawnej (Białecka, 2016, s. 16).

W tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym nie ma atrybutu bezwzględnego obowiązywania, ponieważ już same przepisy zawarte w k.p.a. przewidują istnienie pewnych odstępstw od tego zakazu.

Sytuacje, które dopuszczają odstąpienie od zakazu *reformationis in peius*, są ściśle określone w art. 139 k.p.a. i mają charakter wyjątków (Wróbel, 2015, s. 440), co oznacza, iż nie podlegają jednocześnie wykładni rozszerzającej, a odnoszą się jedynie do dwóch sytuacji, w których jest dopuszczalne, aby organ odwoławczy był uprawniony do wydania decyzji na niekorzyść strony, tj. kiedy zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo oraz kiedy zaskarżona decyzja rażąco narusza interes społeczny.

Pojęcia odnoszące się do rażącego naruszenia prawa oraz rażącego naruszenia interesu społecznego, które zostały użyte w k.p.a., jako tzw. pojęcia niedookreślone (nieostre) mają na celu, aby to organ odwoławczy finalnie, w procesie stanowienia prawa czy też wydawania decyzji administracyjnych, ustalił treść takich pojęć w zindywidualizowanym przypadku, co w konsekwencji, w sposób naturalny, wpłynie jednocześnie na treść wydanego rozstrzygnięcia. Taki zabieg został zatem zastosowany z uwagi na cel zwiększenia bezpieczeństwa prawnego strony postępowania, co z kolei — zgodnie z konstytucyjnym standardem — chroni jej prawa i wolności ekonomiczne (Choduń, Gomułowicz i Skoczylas, 2013, s. 12).

Organ odwoławczy odstępując zatem od zakazu *reformationis in peius* w przypadku zaistnienia jednej z powyższych przesłanek jest jednocześnie zobowiązany, aby w uzasadnieniu szczegółowo wskazać, że zaskarżona decyzja rażąco naruszała prawo bądź interes społeczny, co z kolei oznacza, iż przy orzekaniu organ powinien mieć na uwadze, że nie każde naruszenie prawa będzie dawać podstawę do stwierdzenia nieważności takiej decyzji, lecz tylko naruszenie rażące, oczywiste i wynikające wprost z treści przepisu prawnego.

W związku z powyższym należy podkreślić, że instytucja zakazu *reformationis in peius* pojawia się w polskim postępowaniu administracyjnym przede wszystkim w kontekście art. 139 k.p.a. Organ nie może, postępując zgodnie z zasadą wyrażoną w zakazie *reformationis in peius*, wydać w instancji odwoławczej decyzji niekorzystnej z punktu widzenia strony, która wniosła do niego odwołanie od decyzji wydanej wobec niej wskutek rozpatrzenia sprawy w I instancji. Z punktu widzenia strony przepis ten nie nakłada zakazu, ale daje jej prawo — przysługującą jej gwarancję procesową. Gwarancja ta powoduje, że strona niezadowolona z rozstrzygnięcia w I instancji nie staje przed dylematem i nie zastanawia się, czy warto wnieść odwołanie od niesatysfakcjonują-

cej jej decyzji, rozważając możliwość jeszcze większego pogorszenia swojej sytuacji przez decyzję organu odwoławczego, ale śmiało i bez żadnych wątpliwości wnosi odwołanie, wiedząc, że decyzja organu odwoławczego z całą pewnością nie będzie dla niej gorsza od poprzedniej (Górny, 2014, s. 17).

W tym miejscu należy postawić zasadnicze dla dalszych rozważań pytanie, czy instytucja zakazu *reformationis in peius* — sprowadzająca się do niemożności orzekania przez organ odwoławczy na niekorzyść tej strony postępowania, która wniosła odwołanie od decyzji organu I instancji — powinna być stosowana *per analogiam* do orzeczenia wydawanego przez organy orzecznictwa lekarskiego w postępowaniu przed organem rentowym.

Aby odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie, trzeba jednak dokonać porównania pojęć „organu" (administracji publicznej) oraz „organu orzecznictwa lekarskiego", a także istoty i charakteru prawnego decyzji wydawanej przez organ administracji publicznej oraz orzeczenia wydawanego przez organy orzecznictwa lekarskiego w postępowaniu przed organem rentowym.

Organ rentowy a organ orzecznictwa lekarskiego — formy wydawanych rozstrzygnięć

Artykuł 139 k.p.a. stanowi, iż organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Powyższy przepis znajduje zatem zastosowanie w sytuacji, w której nastąpiło wydanie decyzji przez organ (administracji publicznej), ale nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdzie wydano orzeczenie organu orzecznictwa lekarskiego, np. przez lekarza orzecznika ZUS.

Trzeba mieć bowiem na względzie, że pojęcie „organ" (w tym przypadku „organ rentowy") nie jest tożsame z pojęciem „organy orzecznictwa lekarskiego" (tj. lekarz orzecznik ZUS czy też komisja lekarska ZUS).

Wstępnie należy zauważyć, że na mocy art. 460 § 1 k.p.c. organ rentowy ma w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zdolność sądową oraz procesową. Zgodnie z art. 476 § 4 k.p.c. przez organy rentowe rozumie się: 1) jednostki organizacyjne ZUS określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń, 2) wojskowe organy emerytalne oraz organy emerytalne resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także inne organy wojskowe i organy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości właściwe do wydawania decyzji w sprawach, o których mowa w art. 476 § 2 k.p.c., 3) Prezesa KRUS.

Należy także przypomnieć, że do 20 marca 2015 r.[2] do organów rentowych powyższy przepis zaliczał także kolejowe jednostki organizacyjne. Działały one na podstawie ustawy z 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin[3], która została uchylona 1 stycznia 1999 r. przez ustawę emerytalno-rentową. Na podstawie art. 117 ustawy systemowej kolejowe jednostki organizacyjne zostały przejęte przez ZUS na zasadach i w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przejęcia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych kolejowych jednostek organizacyjnych właściwych do ustalenia i wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych (Moszczyńska, 2018, s. 179).

Zgodnie z treścią art. 66 ust. 1 ustawy systemowej Zakład jest państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną. Siedzibą Zakładu jest miasto stołeczne Warszawa, przy czym w zakresie prowadzonej działalności, o której mowa w art. 68–71, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ust. 4). Pozostałe organy rentowe osobowości prawnej zatem nie posiadają, niemniej na mocy art. 460 § 1 k.p.c. mogą działać w postępowaniu samodzielnie — nie zaś jako przedstawiciele Skarbu Państwa (szerzej na ten temat Dziurda, 2010, s. 41).

ZUS działa obecnie na podstawie ustawy systemowej i innych ustaw regulujących poszczególne zakresy jego działalności[4], a także na podstawie statutu, co znajduje swoje oparcie w rozporządzeniu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 4 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (DzU poz. 431, dalej: rozporządzenie z 4 marca 2021 r.)[5]. Do zakresu działania ZUS należy więc m.in. realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych (art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej), wykonywanie zadań powierzonych na podstawie innych ustaw oraz wykonywanie innych zleconych zadań z dziedziny ubezpieczeń lub zabezpieczenia społecznego (art. 71 ust. 1 i 2 ustawy systemowej).

W tym miejscu należy podkreślić, że w art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. mowa jest o jednostkach organizacyjnych ZUS, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwych do wydania decyzji w sprawach świadczeń, przy czym przepisy powołanych ustaw nie określają takich jednostek.

W związku z powyższym należy odnieść się z kolei do treści art. 67 ust. 1 ustawy systemowej, który stanowi, że w skład Zakładu wchodzą: 1) centrala oraz 2) terenowe jednostki organizacyjne, a działalnością Zakładu kieruje Prezes Zakładu, który reprezentuje Zakład na zewnątrz. Ponadto, zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, to ZUS (a nie jego terenowe jednostki organizacyjne) wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, ustalania płatnika składek, przebiegu ubezpieczeń, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, umarzania należności z tytułu tych składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

W tym kontekście powstaje pytanie, czy to jednostki organizacyjne ZUS czy jedynie ZUS jest organem rentowym w rozumieniu kodeksu postępowania cywilnego.

Stanowisko, w świetle którego to ZUS jest organem rentowym, zaprezentował Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 maja 2002 r. (II UKN 462/01, OSNP 2004/1/11). Zapatrywanie to spotkało się z krytyką doktryny. Zarówno M. Klimas, jak i M. Cholewa-Klimek wskazują, że na podstawie art. 74 ust. 5 ustawy systemowej kwestia zakresu rzeczowego działania centrali i terenowych jednostek organizacyjnych ZUS została przekazana do uregulowania w statucie ZUS nadanym w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, na wniosek Prezesa ZUS, zaopiniowany przez Radę Nadzorczą ZUS. W konsekwencji pojęcie „jednostek organizacyjnych ZUS" należy definiować na podstawie statutu ZUS nadanego przez rozporządzenie (Klimas, 2013, s. 39; Cholewa-Klimek, 2010, s. 54–55). Innymi słowy, w art. 74 ust. 5 ustawy systemowej zawarto *expressis verbis* delegację dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzenia w sprawie nadania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych statutu. Mocą tego przepisu zezwolono więc na określenie nim w szczególności: struktury organizacyjnej Zakładu oraz zakresu rzeczowego działania centrali i terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu, trybu funkcjonowania i kompetencji organów Zakładu.

ZUS będąc organem administracji publicznej realizuje swoje zadania w ramach tzw. struktury wielozakładowej. W ramach struktury organizacyjnej Zakład Ubezpieczeń Społecznych funkcjonuje jako całość, a wyodrębnione terenowe jednostki organizacyjne opierają swoje uprawnienia na statucie.

W świetle § 10 statutu ZUS terenowymi jednostkami organizacyjnymi ZUS są oddziały wraz z inspektoratami i biurami terenowymi oraz centra, przy tym oddziałem kieruje dyrektor. Zgodnie z § 12 statutu szczegółową organizację terenowych jednostek organizacyjnych, w tym komórki organizacyjne oraz zakres ich działania, określa regulamin organizacyjny ZUS.

Zatem mimo iż jednostki organizacyjne ZUS nie mają osobowości prawnej, to mogą występować w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych z uwagi na treść art. 460 § 1 k.p.c. Jednostkami organizacyjnymi ZUS właściwymi do wydawania decyzji w sprawach świadczeń są bowiem terenowe jednostki ZUS opisane w statucie ZUS nadanym na podstawie ww. delegacji zawartej w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych (por. Klimas, 2013; Cholewa-Klimek, 2010)[6].

Powyższe znalazło swoje odzwierciedlenie z kolei w art. 73 ustawy systemowej, gdzie wprost wskazano, iż właściwy do wydania decyzji jest Prezes Zakładu, przy czym jednocześnie w § 2 ust. 2 statutu Zakładu przewidziano w tym zakresie dekoncentrację kompetencji decyzyjnych wyposażając Prezesa ZUS w prawo upoważnienia pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Mechanizm prawny przeniesienia uprawnień Prezesa ZUS do wydawania decyzji na pracowników ZUS oparty jest zatem na statucie ZUS, który stanowi załącznik do rozporządzenia z 4 marca 2021 r. Mechanizmy te opierają się zatem na tzw. dekoncentracji wewnętrznej organu jakim jest ZUS.

Organowi rentowemu przysługują więc środki prawne właściwe organom administracji państwowej, co wynika z samych przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, ale również i z posiłkowego zastosowania przepisów k.p.a. w stosunku do organu rentowego (w tym art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., art. 1 pkt 2 k.p.a.).

Powyższe oznaczać będzie zatem, iż organ rentowy jest uprawniony do wydawania decyzji w poszczególnych sprawach osób ubezpieczonych, którzy zainicjowali konkretne postępowanie przed ZUS o przyznanie określonego świadczenia.

W tym miejscu należy wskazać, że decyzja organu administracji publicznej (a tym samym organu rentowego) jest to akt administracyjny zewnętrzny wydany w trybie określonym w przepisach k.p.a. lub innych ustaw regulujących sferę indywidualnych praw i obowiązków obywateli. Innymi słowy, decyzję administracyjną można definiować jako kwalifikowany akt administracyjny, odznaczający się określoną formą i wydawany po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego, które bezspornie rozstrzyga sprawę co do istoty w całości bądź w części.

Podstawą legalności decyzji jest przepis bądź też przepisy powszechnie obowiązujące. Mimo iż decyzja jest przejawem władztwa, to jednak obowiązkiem organów administracji publicznej jest wydać decyzję administracyjną, gdy tylko organ ten ma rozstrzygnąć w indywidualnych sprawach jednostki na podstawie przepisów prawa materialnego. Odbiorcą decyzji jest więc strona postępowania, tj. obywatel lub inny podmiot prawa, do którego decyzja się odnosi (Zimmermann, 2003, s. 343).

Decyzja administracyjna musi zatem zawierać składniki obligatoryjne, takie jak: oznaczenie organu wydającego decyzję oraz data i miejsce jej wydania, oznaczenie adresata lub adresatów decyzji, podstawa prawna z przywołaniem konkretnego przepisu prawa, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o przysługującym prawie do odwołania lub informacja, iż decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania i nie przysługuje od niej odwołanie lecz skarga do sądu administracyjnego oraz podpis osoby uprawnionej do reprezentowania organu (imię i nazwisko) wraz z podaniem stanowiska służbowego (Proskin, 2011, s. 134). Oczywiście mogą również wystąpić i dodatkowe składniki decyzji administracyjnej, takie jak chociażby klauzula rygoru natychmiastowej wykonalności, jednak — jak już zasygnalizowano — wszystkie pozostałe składniki wchodzą w skład elementów fakultatywnych decyzji administracyjnej.

Mając powyższe na uwadze trzeba jednak podkreślić, że organowi orzecznictwa lekarskiego nie będzie przysługiwać przymiot organu administracji publicznej, a tym samym nie będzie on wydawać decyzji w rozumieniu przepisów k.p.a.

Należy przypomnieć, że to nowela do ustawy emerytalno-rentowej zawarta w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. wprowadziła nowy tryb postępowania przed organami

ZUS w sprawach dotyczących przyznania świadczeń rentowych. W następstwie tego osoba ubiegająca się o przyznanie określonego świadczenia rentowego jest obowiązana złożyć wniosek w oddziale ZUS właściwym ze względu na miejsce zamieszkania ubiegającego się o świadczenie. Po sprawdzeniu strony formalnej wniosku (i załączonych dokumentów) starający się o rentę jest kierowany do lekarza będącego stałym lekarzem ZUS, uprawnionym do wystawiania opinii lekarskiej, na podstawie której dokonuje się oceny zdrowia wnioskodawcy pod kątem jego zdolności do pracy. Lekarz badający wnioskodawcę jest swego rodzaju organem ZUS, ustawowo określanym jako „lekarz orzecznik", a jego opinia ma charakter orzeczenia (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy emerytalno-rentowej).

Badanie lekarskie dokonane przez lekarza orzecznika ma na celu ustalenie stopnia niezdolności do pracy wnioskodawcy oraz określenie rokowań co do możliwości odzyskania zdolności do pracy. Dokonanie tych ustaleń następuje przez określenie zakresu naruszenia sprawności organizmu oraz możliwości przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji, a także przez określenie możliwości wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia innej pracy, jak również określenie celowości przekwalifikowania zawodowego, mając przy tym na uwadze rodzaj i charakter dotychczas wykonywanej pracy, poziom wykształcenia, wiek i predyspozycje psychofizyczne (art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy emerytalno-rentowej).

Dodatkowo ustawa emerytalno-rentowa w art. 12 ust. 1, 2 i 3 podaje definicję niezdolności do pracy. Niezdolna do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła niezdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy, natomiast częściowo niezdolna do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła niezdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji.

Odnosząc się do podanych wyżej definicji ustawowych w przedmiocie podstaw ustalenia istnienia niezdolności do pracy oraz przesłanek tych ustaleń trzeba zauważyć, iż są to definicje cechujące się wysokim zakresem uogólnień, a także posługujące się wyrazami o niezamkniętym znaczeniu. W tym stanie legislacyjnym rola lekarza orzecznika ma kluczowe znaczenie dla określenia, czy dana osoba utraciła zdolność do pracy zawodowej ewentualnie jaki jest stopień tej niezdolności, zważywszy na niesłychanie obszerny indeks jednostek chorobowych oraz stan ich zaawansowania (Warzocha, 2008, s. 5).

Oceny niezdolności do pracy ewentualnie stopnia tej niezdolności lekarz orzecznik dokonuje w formie orzeczenia (art. 14 ust. 1 ustawy emerytalno-rentowej). Od orzeczenia przysługuje z kolei stronie sprzeciw do komisji lekarskiej ZUS. W orzeczeniu tym powinny być zawarte następujące dane lub ustalenia: 1) data powstania niezdolności do pracy, 2) stopień niezdolności lub przewidywanego okresu niezdolności do pracy, 3) określenie związku przyczynowego niezdolności do pracy lub śmierci z określonymi okolicznościami, 4) trwałość lub przewidywany okres niezdolności do samodzielnej egzystencji, 5) celowość przekwalifikowania zawodowego.

Treść orzeczenia lekarza orzecznika ZUS i komisji lekarskiej ZUS w przedmiocie niezdolności do pracy i jej kwalifikacji albo braku tej niezdolności lub jej ponownego powstania powinna w równym stopniu wynikać z profesjonalnej, uwzględniającej aktualny stan wiedzy medycznej oceny stanu zdrowia badanego, jak i odpowiedniego uwzględnienia (powiązania) biologicznego aspektu niezdolności do pracy z elementami ekonomicznymi, np. posiadanymi kwalifikacjami, możliwością przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji, możliwością wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia innej pracy, celowością przekwalifikowania (wyrok SN z 12 stycznia 2001 r., II UKN 181/00, OSNAPiUS 2002/17/418). Pominięcie albo błędna ocena — w decyzji organu rentowego wydanej na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS albo w wyniku wniesienia sprzeciwu komisji lekarskiej ZUS — któregokolwiek ze wskazanych wyżej elementów niezdolności do pracy stanowi dla ubezpieczonego podstawę do odwołania się do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych o ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy (wyroki SN z 10 czerwca 1999 r., II UKN 675/98, OSNAPiUS 2000/16/624 i z 6 października 2000 r., II UKN 22/00, OSNAPiUS 2002/10/247). Orzeczenia lekarza orzecznika są zatem jedynie szczególnym dowodem w postępowaniu ubezpieczeniowym, przeznaczonym do wykorzystania na cele postępowania (Gudowska, 2001, s. 9).

W tym miejscu powstaje jednak wątpliwość, jaki charakter z punktu widzenia zasad postępowania administracyjnego ma orzeczenie lekarza orzecznika określające niezdolność lub brak niezdolności do pracy badanej osoby. Innymi słowy chodzi o to, czy orzeczenie to można uznać za akt administracyjny w rozumieniu przepisów k.p.a., a więc czy rozstrzyga ono sprawę co do jej istoty, tj. czy ma charakter decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a., czy z kolei jest to ewentualnie akt administracyjny, którego przedmiotem jest sprawa wewnątrzprocesowa, a zatem jest postanowieniem stosownie do art. 123 k.p.a.

Mając jednak na uwadze powyższe okoliczności trzeba jednoznacznie stwierdzić, iż orzeczenie to nie jest ani decyzją, ani postanowieniem w rozumieniu ww. przepisów k.p.a. Orzeczenie lekarza orzecznika nie jest decyzją, gdyż nie stanowi zajęcia finalnego (merytorycznego) stanowiska w jednostkowej sprawie administracyjnej, bowiem jest to tylko etap postępowania rentowego, którego z kolei końcowym rozstrzygnięciem (które zwieńczy postępowanie) będzie wydanie decyzji przez organ rentowy (Szubiakowski, 2004, s. 133). Dopiero taka decyzja (a nie orzeczenie) będzie informować wnioskodawcę (ubezpieczonego) odnośnie przyznania (czy też odmowy przyznania) określonego świadczenia rentowe-

go. Nie jest to również postanowienie, skoro orzeczenie to nie rozstrzyga konkretnej sprawy proceduralnej wyłaniającej się w trakcie postępowania, która wymaga rozstrzygnięcia (Szubiakowski, 2004, s. 133).

Orzeczenie nie kształtuje więc w sposób bezpośredni sfery praw i obowiązków jego adresata, stanowi jedynie podstawę merytorycznego rozstrzygnięcia przez organ rentowy o prawie do świadczenia. Nie można mu więc przypisać cech decyzji administracyjnej ani rozstrzygnięcia o charakterze incydentalnym, ani również cech zaświadczenia. Orzeczenie to jest rodzajem fachowej opinii wydanej w specjalnym trybie, której przepisy dotyczące postępowania przed organem rentowym przyznają walor dokumentu mającego określone znaczenie dowodowe (Żukowski i Sawuła, 1994, s. 65).

Okazuje się zatem, że orzeczenie lekarza orzecznika ZUS (czy też komisji lekarskiej ZUS) nie może być oceniane w świetle teorii i przepisów k.p.a. o aktach administracyjnych, mimo iż całe postępowanie rentowe jest postępowaniem typu administracyjnego. Należy zwrócić uwagę, że określenie istoty orzeczenia lekarza orzecznika sprawia kłopot dlatego, że mylnie i niewłaściwie posłużono się w ustawie pojęciem „orzeczenie". Jest to bowiem nie rozstrzygnięcie typu prawnego, a przedstawienie określonych faktów i dokonanie określonej kwalifikacji stanu zdrowia badanej osoby (Warzocha, 2008, s. 7). Orzeczenie to w gruncie rzeczy ma przede wszystkim znaczenie dowodowe, na podstawie którego organ rentowy wydaje decyzję w sprawie rentowej i dopiero ta decyzja organu jest decyzją w rozumieniu k.p.a.

Podsumowując, istnieje wyraźny dysonans znaczeniowy pomiędzy pojęciami „organ" (w rozumieniu k.p.a.) i „organ orzecznictwa lekarskiego", przez co nie można mówić, że względem orzeczeń wydawanych przez lekarzy orzeczników ZUS należy stosować dokładnie te same przepisy k.p.a. jak w stosunku do decyzji wydawanych przez organy (administracji publicznej). Ponadto, skoro orzeczenie wydawane przez organy orzecznictwa lekarskiego w postępowaniu przed organem rentowym nie jest tożsame z decyzją wydawaną przez organ administracji publicznej, to nie można względem niego zastosować instytucji zakazu *reformationis in peius* pomimo posiłkowego stosowania przepisów k.p.a. przez organ rentowy.

Brak możliwości zastosowania instytucji zakazu *reformationis in peius* przed organami orzecznictwa lekarskiego

W literaturze przedmiotu odnośnie do możliwości zastosowania instytucji zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu przed organami orzecznictwa lekarskiego wykształcił się co do zasady jednolity pogląd, że instytucja ta nie może być stosowana przed organami orzecznictwa lekarskiego w postępowaniu przed organem rentowym pomimo posiłkowego stosowania przepisów k.p.a., które to stosowanie wynika z ustaw emerytalno-rentowych.

W tym miejscu trzeba jednak podkreślić, że w praktyce funkcjonuje obecnie przeciwstawne stanowisko, znajdujące swoje odzwierciedlenie głównie w orzecznictwie, zgodnie z którym instytucję zakazu *reformationis in peiu* należy stosować również do postępowań przed organami orzecznictwa lekarskiego. Taka koncepcja, która moim zdaniem nie może zasługiwać na aprobatę, zapewne wynika z faktu, że z formalnego punktu widzenia organ rentowy jest zobowiązany do stosowania zasad ogólnych k.p.a., co przecież nie budzi jakichkolwiek wątpliwości.

Otóż punktem wyjścia dla próby dokonania uzasadnienia powyższej argumentacji jest założenie, że art. 139 k.p.a. ma zastosowanie (w związku z art. 124 ustawy emerytalno-rentowej) w postępowaniu orzeczniczym kwalifikowanym jako część postępowania administracyjnego toczącego się przed organem rentowym w sprawie ustalenia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Następstwem powyższego będzie zatem konstatacja, iż w postępowaniu tym znajdzie zastosowanie nie tylko większość zasad ogólnych postępowania administracyjnego, ale również i inne instytucje znajdujące swoje uregulowanie w k.p.a., jak chociażby właśnie instytucja zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu przed organem rentowym na przykład o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy. Takie rozumowanie może doprowadzić z kolei do wysnucia wniosku, że orzeczenie komisji lekarskiej ZUS, zgodnie z zakazem *reformationis in peius*, nie może być mniej korzystne dla strony odwołującej się niż orzeczenie lekarza orzecznika ZUS, ponieważ organ odwoławczy nie może wydać decyzji na jej niekorzyść, chyba że oczywiście zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Oznacza to, że zakaz ten ma jednocześnie stanowić charakter gwarancji procesowej, polegającej na tym, że w postępowaniu, które zostało wywołane poprzez wniesienie środka zaskarżenia, jakim w tym przypadku jest sprzeciw od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, organ odwoławczy nie zmieni zaskarżonego rozstrzygnięcia na niekorzyść strony wnoszącej taki środek, jeśli inne strony jednocześnie takiego środka prawnego nie wniosły.

Należy także podkreślić, że skoro postępowanie przed komisją lekarską ZUS ma charakter postępowania administracyjnego, które zostaje zainicjowane w chwili złożenia stosownego wniosku o przyznanie świadczenia do organu rentowego, to w konsekwencji w takim postępowaniu dotyczącym ustalenia istnienia niezdolności do pracy u ubezpieczonego będzie miał on uprawnienie do wniesienia sprzeciwu od takiego orzeczenia. W takim przypadku to komisja lekarska ZUS będzie orzekać jako instancja odwoławcza. Będzie ona zatem rozpatrywać zasadność sprzeciwu wywiedzionego od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, przy czym rozpoznanie to będzie dokonane jedynie w granicach w nim określonych (w tym sprzeciwie), jednak z pewnym wyjątkiem (art. 14 ust. 2d ustawy emerytalno-rentowej).

W związku z tym zasady regulujące tryb tego postępowania nie mogą być mniej korzystne dla ubezpieczonych niż ogólne zasady obowiązujące w postępowaniu administracyjnym. Jedną z takich zasad, mającą funda-

mentalne znaczenie w postępowaniu administracyjnym, jest zasada nieorzekania na niekorzyść strony wnoszącej odwołanie, wyrażona w art. 139 k.p.a. zawierającym zakaz *reformationis in peius* (wyrok SR w Rzeszowie z 8 października 2015 r., IV U 358/15, SAOS, wyrok SR w Rzeszowie z 14 października 2015 r., IV U 277/15, SAOS, wyrok SR w Rzeszowie z 9 września 2015 r., IV U 504/14, SAOS, wyrok SR w Rzeszowie z 12 listopada 2015 r., IV U 400/15, SAOS; wyrok SR w Rzeszowie z 7 stycznia 2016 r., IV U 377/15, SAOS).

Argumentacja w przedmiocie możliwości stosowania art. 139 k.p.a. w postępowaniu przed organami orzecznictwa lekarskiego ZUS nie może znaleźć jednak uzasadnienia w obowiązującym stanie prawnym. Otóż art. 124 ustawy emerytalno-rentowej *expressis verbis* traktuje o tym, że to w postępowaniu w sprawach o świadczenia określonych w ustawie stosuje się przepisy k.p.a. Należy mieć na uwadze, iż w postępowaniu o świadczenia uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy integralnym elementem czynności procesu wyjaśniającego, zmierzającego do pozyskania niezbędnego materiału dowodowego, stanowi procedura kwalifikacji prawnej zdarzenia ubezpieczeniowego warunkującego prawo do świadczenia rentowego przed organami orzecznictwa lekarskiego.

Powyższe oznacza więc, że organy orzecznictwa lekarskiego są wyspecjalizowanym ogniwem ZUS, dostarczającym fachowej opinii w zakresie przesłanek warunkujących nabycie uprawnień świadczeniowych. Nie można im zatem przypisać nawet w sferze funkcjonalnej przymiotu organu administracji publicznej dysponującego prerogatywą do konkretyzowania sytuacji prawnej zainteresowanego w drodze sformalizowanego aktu administracyjnego (Gajda-Durlik, 2005, s. 173), w związku z czym nie można mówić o zastosowaniu art. 124 ustawy emerytalno-rentowej.

Ponadto środkiem prawnym przysługującym ubezpieczonemu w postępowaniu przed powyższymi organami jest sprzeciw od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, tymczasem przepis art. 139 k.p.a., przewidujący zasadę *non reformationis in peius*, stosuje się w postępowaniu wywołanym odwołaniem od decyzji, co oznacza, że nie ma możliwości stosowania *per analogiam* tej zasady w przypadku odmiennego środka prawnego, o którym jest mowa w ustawie emerytalno-rentowej. Skoro bowiem zamiarem ustawodawcy było potraktowanie *non reformationis in peius* jako sytuacji wyjątkowej, dopuszczalnej jedynie w wyraźnie określonych przypadkach (tj. w postępowaniu wywołanym odwołaniem od decyzji), to wyjątku tego nie powinno się rozszerzać na inne, *expressis verbis* niewskazane przez niego przypadki. Przy interpretacji art. 139 k.p.a. należy więc stosować reguły wykładni ścisłej, literalnej, opartej na dyrektywach językowych, bez sięgania do racji celowościowych, które mogą prowadzić do szerszego rozumienia znaczenia przepisu prawnego (Skóra, 2017, s. 92).

Niezależnie jednak od powyższego powołane orzecznictwo Sądu Rejonowego w Rzeszowie skłania także do pytania, czy podstawą wydania przez sąd wyroku zmieniającego decyzję organu rentowego może być formalnoprawna ocena co do obowiązywania i ewentualnego naruszenia zasady *non reformationis in peius* w postępowaniu przed organami orzecznictwa lekarskiego.

Otóż odpowiedź na tak postawione pytanie musi być negatywna. W judykaturze utrwalony jest przecież pogląd, w myśl którego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, ponieważ tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego jest przeprowadzana przez pryzmat przepisów k.p.a. Reguła posiłkowego stosowania k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wyrażona w art. 180 § 1 k.p.a., oznacza przyznanie pierwszeństwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym, a tymi w odniesieniu do postępowania odwoławczego (poprzez odesłanie zawarte w art. 83 ust. 2 ustawy systemowej) są przepisy k.p.c. (postanowienie SN z 28 marca 2019 r., I UK 114/18, LEX nr 2652333).

Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się więc sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu według zasad właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni rolę pozwu, a jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe skupia się na wadach wynikających z naruszenia przez organ rentowy prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnej, spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania. Sąd pracy i ubezpieczeń społecznych — jako sąd powszechny — może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (zob. uchwały SN z 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981/8/142, z 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985/5-6/65, z 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985/58/108; postanowienia SN z 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNP 1999/16/529 i z 29 maja 2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007/11-12/173; wyroki SN z 28 października 2009 r., I UK 132/09, LEX nr 570121, z 2 grudnia 2009 r., I UK 189/09, LEX nr 577811 i z 14 stycznia 2010 r., I UK 252/09, LEX nr 577824).

Sąd pracy i ubezpieczeń społecznych rozpoznaje zatem istotę sprawy na podstawie przepisów materialnych prawa ubezpieczeń społecznych, natomiast nie weryfikuje naruszenia w postępowaniu przed organem rentowym przepisów postępowania administracyjnego, chyba że naruszenie to miało charakter rażący, prowadząc do podważenia istoty decyzji.

Niezależnie jednak od przytoczonego wyżej orzecznictwa Sądu Rejonowego w Rzeszowie występuje także i odmienny, słuszny i powszechnie akceptowalny pogląd, który z kolei ukazuje brak zasadności dla zastosowania przedmiotowej instytucji w postępowaniu orzeczniczym kwalifikowanym jako część postępowania administracyjnego toczącego się przed organem rentowym w sprawie ustalenia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, a to z uwagi na brak przyjęcia założenia (odmiennie do linii orzeczniczej Sądu Rejonowego w Rzeszowie), iż art. 139 k.p.a. ma zastosowanie (w związku z art. 124 ustawy eme-

rytalno-rentowej) przed organami orzecznictwa lekarskiego.

Punktem wyjściowym dla przybliżenia omawianego poglądu jest konstatacja, że zgodnie z powyższymi rozważaniami z naruszeniem zakazu z art. 139 k.p.a. mamy do czynienia, gdy organ odwoławczy wydał decyzję lub (…) postanowienie na niekorzyść strony, a brak było podstaw do takiego rozstrzygnięcia (Górny, 2014, s. 33), a nie z orzeczeniem lekarza orzecznika ZUS, które to orzeczenie m.in. nie kształtuje w sposób bezpośredni sfery praw i obowiązków jego adresata.

Takie spojrzenie na omawianą problematykę prowadzi w sposób oczywisty do kolejnego twierdzenia, że wniesienie sprzeciwu czy też zarzutu wadliwości orzeczenia nie rodzi gwarancji typowych dla zakazu *reformationis in peius*. Komisja może orzec zarówno o podwyższeniu, jak i obniżeniu stopnia niezdolności do pracy lub stwierdzić jej brak, kierując się spójnymi dla obu instancji standardami orzecznictwa lekarskiego (Gajda-Durlik, 2005, s. 195). Należy przy tym odnotować, że nieobowiązywanie w postępowaniach orzeczniczych zakazu *reformationis in peius* powoduje, że niezatwierdzenie orzeczenia może skutkować niekorzystną dla badanego zmianą orzeczenia (Antonów, 2011, s. 205).

Podsumowując, brak zasadności stosowania instytucji zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu przed organem rentowym o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy na etapie postępowania orzeczniczego wynika bezpośrednio z konstatacji, iż art. 139 k.p.a. odnosi się, co do zasady, do decyzji administracyjnych, a nie do orzeczeń lekarzy orzeczników ZUS.

Uwagi końcowe

Punktem wyjścia dla dokonania podsumowania omawianej w artykule problematyki jest stanowcze stwierdzenie, iż pomimo posiłkowego stosowania przepisów k.p.a. przez organ rentowy, w postępowaniu przed organami orzecznictwa lekarskiego nie zaistnieje możliwość stosowania instytucji zakazu *reformationis in peius*, bowiem instytucja ta odnosi się do odwołania wnoszonego od decyzji administracyjnej wydawanej przez organ administracji publicznej, a nie do sprzeciwu wnoszonego od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS do komisji lekarskiej ZUS.

Mając na uwadze treść obecnie obowiązujących przepisów, analizowanych w artykule, oczywiste jest zatem uznanie za zasadne stanowiska reprezentowanego przez doktrynę oraz przeważającą część judykatury, gdzie w sposób prawidłowy dokonano wykładni tych przepisów prawnych, a mianowicie iż orzeczenie wydawane przed organami orzecznictwa lekarskiego nie jest tożsame z decyzją administracyjną.

W związku z powyższym stanowisko wyrażane w orzecznictwie Sądu Rejonowego w Rzeszowie, mimo iż kreuje w sposób uprzywilejowany na etapie procesowym sytuację osób ubezpieczonych będących stroną w postępowaniu orzeczniczym przed organem rentowym, nie ma jednak podstaw normatywnych, wobec czego stanowisko to może wzbudzać uzasadnione wątpliwości, chociażby odnoszące się do sposobu interpretacji i wykładni treści przepisów prawnych.

Przypisy/Notes

[1] Przepisy k.p.a. oraz przepisy zawarte w aktach z zakresu ubezpieczeń społecznych pozostają względem siebie w relacji przepisu ogólnego do szczególnego. Z faktu tego można wyprowadzić dwa oczywiste wnioski. Pierwszy, że przepis szczególny zawarty w regulacjach ubezpieczeniowych ma pierwszeństwo stosowania przed przepisem ogólnym zawartym w k.p.a. i drugi, że niedopuszczalna jest interpretacja rozszerzająca regulację szczególną na sytuacje wprost w tej regulacji nieprzewidziane.

[2] Zob. art. 1 pkt 7 lit. c ustawy z 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2015 r. poz. 218.

[3] Tekst ogłoszony: DzU z 1983 r. nr 23, poz. 99. Ustawa ta została uchylona 1 stycznia 1999 r. na mocy ustawy emerytalno-rentowej.

[4] Są to m.in.: art. 30 ustawy z 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (DzU z 2020 r. poz. 7), art. 15 ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, DzU z 2019 r. poz. 1205, art. 10–12 ustawy z 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach, DzU z 2020 r. poz. 984.

[5] Należy mieć jednocześnie na uwadze, iż uprzednio obowiązywało (od 11 lutego 2011 r.) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 13 stycznia 2011 r., DzU nr 18, poz. 93.

[6] Druga z wymienionych autorek zajęła takie stanowisko na gruncie obowiązującego wcześniej statutu ZUS nadanego przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (DzU. nr 28., poz. 164), lecz nie straciło ono na aktualności.

Bibliografia/References

Antonów, K., Bartnicki, M. i Suchacki, B. (2009). *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz. ABC. Komentarz do art. 124*. LEX/el.

Antonów, K. (2011). *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*. Warszawa.

Białecka, A. (2016). Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym. *Młody Jurysta*, (1).

Choduń, A. Gomułowicz, A. i Skoczylas, A. *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym*. Warszawa.
Cholewa-Klimek, M. (2010). *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa, LEX/el.
Dziurda, M. (2010). Szczególna zdolność sądowa organów państwowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. *Przegląd Prawa Cywilnego*, (1).
Gajda-Durlik, M. (2005). *Postępowanie w sprawach zakresu ubezpieczeń społecznych*. Przemyśl.
Gierczak, B. (2006). Rażące naruszenie prawa jako przesłanka wyjątku od zasady reformationis in peius na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego. *Casus*, (2).
Gudowska, B. (2001). Dowód z opinii lekarza biegłego. *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*, (6).
Górny, W. (2014). Instytucja zakazu reformationis in peius z art. 139 k.p.a., jako gwarancja procesowa, umożliwiająca swobodne korzystanie z zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym. *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ*, (1/14).
Klimas, M. (2013). *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*. Warszawa. LEX/el.
Moszczyńska, U. (2018). *Strony postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Poznań: WPiA UAM.
Proskin, L. (2011). Decyzja w postępowaniu administracyjnym. *Zeszyty Naukowe WSOWL*, *4*(162).
Skóra, A. (2017). *Zakaz refomationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*. Poznań.
Szubiakowski, M. (2004). W: M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne — ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*. Warszawa.
Warzocha, E. (2008). *Skutki wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania lekarskiego w sprawach rentowych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.;
Woś, T. (2013). W: T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński i T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*. Warszawa.
Wróbel, A. (2005). W: M. Jaśkowska i A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz. Kraków.
Wróbel, A. (2015). W: M. Jaśkowska i A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.* Kraków.
Wróbel, A. (2008). Stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. W: Ł. Kucharczyk-Rok i B. Niedziałek (red.), *Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego. Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym*. Gniezno.
Zimmermann, J. (2003). *Prawo administracyjne*. Zakamycze.
Żukowski, L. i Sawuła, R. (1994). *Postępowanie administracyjne*. Wrocław.

Mgr Patryk Bisikiewicz, adwokat, specjalizuje się w prawie ubezpieczeń społecznych. Absolwent Wydziału Prawa w Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Rzeszowie oraz Podyplomowego Studium Szacowania Nieruchomości na Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie.

Mgr Patryk Bisikiewicz, attorney at law, specializing in social security law. A graduate of the Faculty of Law at the University of Law and Administration in Rzeszów and the Postgraduate Real Estate Estimation Study at the AGH University of Science and Technology in Cracow.

Klub książki PWE

Z myślą o swoich Czytelnikach Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne stworzyło **Klub książki PWE**.
W ramach członkostwa w Klubie proponujemy następujące udogodnienia i korzyści:
✔ szybkie zakupy;
✔ zakupy z rabatem;
✔ informacje o nowościach, promocjach, konkursach.

Po więcej informacji zapraszamy na stronę PWE: www.pwe.com.pl