

**INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

**prof. dr hab. Edward Warzocha**

**Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach  
emerytalnych - w świetle wyników badań aktowych**

**Warszawa 2009**

## Spis treści

I.	Uwagi wprowadzające .....	1
II.	Wyniki badań dokonanych w Sądzie Ubezpieczeń Społecznych w Bydgoszczy .....	4
III.	Wyniki badań dokonanych w Sądzie Okręgowym w Krakowie Wydział VIII Ubezpieczeń Społecznych .....	12
IV.	Wnioski z badań praktyki administracyjnej i sądowej w sprawach emerytalnych.....	18
V.	Wnioski <i>de lege ferenda</i> w sprawach o roszczenia emerytalne, w przedmiocie rozwiązań procesowych i organizacyjnych.....	20

## I. Uwagi wprowadzające

Kodeks postępowania cywilnego ze swej istoty i praktycznego przeznaczenia jest procedurą rozstrzygania sporów o charakterze cywilnym, w postępowaniu cywilnym. Jednakże na mocy art. 1 k.p.c. w trybie sądowego postępowania cywilnego rozpoznawane są sprawy z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a także inne sprawy, które z mocy przepisów szczególnych zostały skierowane do tego postępowania.

Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych ze swej istoty i przeznaczenia są sprawami administracyjnymi rozpoznawanymi w oparciu o ogólną procedurę administracyjno-prawną, uzupełnioną przepisami szczególnymi, wynikającymi z ustawodawstwa dotyczącego emerytur, rent oraz innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Skierowanie sporów powstałych na tle roszczeń dotyczących ubezpieczeń społecznych - wprowadzie tylko w pewnej części - na drogę sądowego postępowania cywilnego jest rozwiązaniem niewątpliwie oryginalnym, nastroczającym wiele trudności w praktycznym stosowaniu tego rozwiązania, nie mówiąc już o skomplikowanych zagadnieniach procesowo-prawnych, zwłaszcza jeśli chodzi o sądową część tego postępowania.

Rozpoznanie wniosku o przyznanie emerytury odbywa się ściśle wedle reguł procedury administracyjnej. Wedle tych reguł organ rentowy (komórka Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) przeprowadza odpowiednie postępowanie dowodowe i w oparciu o dokonane ustalenia faktyczne wydaje decyzję o przyznaniu świadczeń emerytalnych lub o odmowie przyznania takich świadczeń.

Wydana w tej mierze decyzja kończy część postępowania administracyjno-prawnego i od tego momentu rozpoczyna się część sądowa postępowania emerytalnego, o ile oczywiście wniesione zostało odwołanie od decyzji.

Standardem z zakresu procedury prawnej jest reguła, wedle której rozpoznanie sprawy powinno nastąpić stosownie do jednolitego rodzaju postępowania. Tymczasem w sprawach dotyczących roszczeń wynikających z ubezpieczenia społecznego reguła ta została złamana. Postępowanie pierwszoinstancyjne prowadzone jest ściśle według procedury administracyjnej, z chwilą jednak

wniesienia przez uprawnioną osobę, od wydanej decyzji, środka odwoławczego, rozpoczyna się postępowanie sądowe, stosownie do szczególnych przepisów k.p.c. Przepisy k.p.c. uległy odpowiedniej modyfikacji, w takim sensie, ażeby stosunek administracyjno-prawny podlegał regułom procedury cywilno-sądowej.

Zderzenie dwóch radykalnie odmiennych procedur budziło i budzi wiele wątpliwości, wątpliwości dotyczących, tak zasadniczych kwestii systemowych, jak i procesowej skuteczności takiego związku odmiennych procedur. Przeniesienie postępowania odwoławczego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych na drogę postępowania sądowego prowadzi do rozpoznawania odwołań przy uwzględnieniu podstawowych zasad procedury cywilnej, a mianowicie zasady kontradykcyjności (sporności) i zasady dyspozycyjności (rozporządzalności uprawnieniami procesowymi). Wprawdzie obie te zasady uległy pewnym modyfikacjom dla potrzeb rozpoznawania spraw z ubezpieczenia społecznego, przez przyznanie sądowi pewnych uprawnień do działania sądów z urzędu, niemniej jednak sądowe postępowanie odwoławcze toczy się z wyraźnie większą aktywnością stron i osób zainteresowanych w porównaniu z postępowaniem administracyjnym, w którym element oficjalności jest zdecydowanie dominujący. Koegzystencja zasady oficjalności z nieznaną procedurze administracyjnej zasadą skargowości była w trakcie badania akt spraw jednym z najbardziej interesujących zagadnień i na to zagadnienie zwrócono szczególną uwagę.

Badanie praktyki sądowej w zakresie rozpoznawania odwołań od decyzji organów rentowych, wydanych w sprawach dotyczących świadczeń emerytalnych, było ostatnim badaniem orzecznictwa z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dla przypomnienia trzeba wskazać, iż pierwsze szerokie badania wykonano w roku 2001<sup>1</sup>, następnie zaś przeprowadzone zostały badania dotyczące roszczeń osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (rok 2007)<sup>2</sup> i w końcu niniejsze badania dotyczące roszczeń emerytalnych. Ustalenia i wnioski z badań praktyki sądowej niewątpliwie mogą być pomocne w pracach legislacyjnych nad nowym kodeksem

---

<sup>1</sup> E. Warzocha, Postępowanie z zakresu ubezpieczeń społecznych - praktyka sądowa i problematyka rozwiązań legislacyjnych, Warszawa 2001, Materiały Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

<sup>2</sup> E. Warzocha, Ocena skutków wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania lekarskiego, Warszawa 2007, Materiały Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

postępowania cywilnego, w części odnoszącej się do rozpoznawania wedle procedury cywilnej innych spraw niż sprawy cywilne, o ile oczywiście dalej taki model byłby proponowany.

## **II. Wyniki badań dokonanych w Sądzie Ubezpieczeń Społecznych w Bydgoszczy**

### **A. Wpływ spraw do sądu, w których wniesiono odwołania od decyzji organów rentowych, dotyczących świadczeń emerytalnych**

Rok	2003	-	855
	2004	-	936
	2005	-	647
	2006	-	1.706
	2007	-	1.181
I pół.	2008	-	843

Wysokość wpływu spraw do sądu nie jest ustabilizowana albowiem z roku na rok występują znaczne różnice, co uwidacznia się szczególnie między rokiem 2005, a 2006, skoro wpływ odwołań z 2006 r. stanowi prawie trzykrotność wpływu z 2005 r. Nie udało się ustalić jaka była przyczyna takiego stanu rzeczy, w każdym razie przyczyn należy szukać po stronie postępowania rentowego. Wydaje się, iż były to przyczyny o charakterze statystycznym, w tym przypadku duża ilość zapadłych decyzji niekorzystnych dla uprawnionych wnioskodawców bądź zmiany tzw. polityki orzeczniczej organów rentowych. Takie same uwagi można poczynić do różnicy wpływu między rokiem 2006 a 2007, z tym że ruch w wysokości wpływu szedł w odwrotnym kierunku. Trzeba jednak przyjąć, iż wahania w wysokości wpływu spraw do sądu nie powinny podważać innych wyników badań w zakresie postępowania sądowego i rozstrzygnięć merytorycznych, zapadłych w sądzie.

### **B. Sprawność postępowania administracyjnego i sądowego w sprawach dotyczących roszczeń emerytalnych**

W sprawach dotyczących zaopatrzenia emerytalnego, a więc w sprawach związanych bezpośrednio z bytem fizycznym uprawnionych, sprawność

postępowania prawnego jest kwestią wielkiej wagi. Sprawność ta bywa często zagrożona, zwłaszcza w sytuacjach przechodzenia postępowania w sprawie przez różne rodzaje postępowania. Taka sytuacja występuje właśnie w sprawach emerytalnych, w których początkowo sprawy prowadzone są wedle procedury administracyjnej, a następnie w przypadku złożenia odwołania od decyzji, przechodzą do sądu, który prowadzi postępowanie stosownie do procedury cywilnej, ujętej w tym względzie w odpowiedni, szczególny rozdział. Wyniki badań prowadzonych w Sądzie Okręgowym w Bydgoszczy dały następujące ustalenia.

**1. Załatwienie spraw dotyczących żądania przyznania emerytury przed organem rentowym, od momentu złożenia wniosku do wydania decyzji przez organ**

- do 1 miesiąca - 26 spraw,
- do 2 miesięcy - 14 spraw,
- do 3 miesięcy - 6 spraw,
- powyżej 3 miesięcy - 4 sprawy.

Łącznie zbadano 50 spraw. Jako ewenement warto wskazać, iż jedną ze spraw organ rentowy załatwił następnego dnia po wpłynięciu wniosku, czyli postępowanie administracyjne trwało 1 dzień.

Wskazane wyżej dane pozwalają ocenić, iż postępowanie w sprawie załatwienia wniosku o przyznanie emerytury przez organem rentowym było sprawne i szybkie, a większość spraw (40 na 50) załatwiona została w ustawowo wymaganym czasie 2 miesięcy (art. 35 k.p.a.).

Szybkość załatwiania spraw wiąże się ściśle z zakresem przeprowadzonego postępowania dowodowego. Jest rzeczą oczywistą, iż obfitość dowodów przedłuża postępowanie.

## **2. Zakres postępowania dowodowego w badanych sprawach, w postępowaniu przed organem rentowym**

- dokumenty - 50 spraw,
- zeznania świadków - 7 spraw,
- opinia biegłego i inne dowody - 0 spraw.

Zakres przeprowadzonych dowodów okazał się bardzo skromny. W każdej sprawie organ dysponował dokumentami, które zazwyczaj były już dołączone do wniosku. Dowód z zeznań świadków przeprowadzono tylko w 7 sprawach, co odpowiada ilości spraw, w których postępowanie trwało 2 miesiące (p. pkt 1). Ogólnie można stwierdzić, iż postępowanie dowodowe było minimalne, stąd szybkość postępowania przed organem nie mogła być znaczna.

## **3. Treść decyzji organu rentowego zaskarżonych do sądu**

Przedmiotem badania było 50 spraw, które znalazły się w sądzie, a zatem musiały być sprawy, w których zapadły decyzje z których uprawnieni nie byli zadowoleni. Z tych względów składali odwołania od, ich zdaniem, niesłusznych i nietrafnych decyzji w ich sprawie emerytalnej. Osoby skarżące kierowały się w ocenie trafności decyzji subiektywnym odczuciem, jest to jednak naturalne.

Decyzje organu rentowego w badanych sprawach

- odmowa przyznania emerytury 47
- przyznanie emerytury w wysokości  
poniżej żądanej przez uprawnionego 3

Zwraca uwagę fakt, iż odwołania są składane głównie w stosunku do decyzji, które odmawiają przyznania emerytury co do zasady. Całkowita odmowa przyznania emerytury jest niewątpliwie decyzją drastyczną dla wnioskodawcy, dlatego też skarżone są w zasadzie wszystkie decyzje tego rodzaju. Kwestia wysokości świadczenia emerytalnego, aczkolwiek także bardzo istotna budzi jednak mniejszy sprzeciw i odwołań w tych sprawach jest niewiele.



#### **4. Czas jaki upłynął od złożenia odwołania do organu do przekazania sprawy do sądu**

Dla określenia sprawności postępowania jest to kwestia bardzo istotna, gdyż jest to przejście od postępowania administracyjnego do postępowania sądowego. Od sprawnego i szybkiego przeniesienia sprawy zależy sprawny tok postępowania, zaś brak właściwej koordynacji w tym względzie może prowadzić do znacznej niekiedy przewlekłości w biegu sprawy.

W badanych sprawach ujawniono następujące fakty. Upływ czasu od wpływu odwołania do przekazania sprawy do sądu.

Przekazano:

- do 1 miesiąca                    38 spraw,
- do 2 miesięcy                    8 spraw,
- powyżej 2 miesięcy            4 sprawy.

Przekazanie do sądu w ciągu 1 miesiąca 38 spraw na zbadanych 50 przypadków, 8 dalszych zaś w terminie 2 miesięcy należy uznać za wynik bardzo dobry i moment przekazania sprawy nie można uznać za czynność negatywnie wpływającą na sprawność postępowania.

#### **5. Czas jaki upłynął między przekazaniem sprawy do sądu a pierwszą rozprawą w sądzie**

- do 1 miesiąca                    9 spraw,
- do 2 miesięcy                    18 spraw,
- do 3 miesięcy i więcej        23 sprawy.

dane te wskazują, że z chwilą wpływu sprawy do sądu następuje spowolnienie postępowania, albowiem większość spraw zostaje wyznaczona na rozprawę po kilku miesiącach. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, iż sąd zanim skieruje sprawę na rozprawę musi dokonać szeregu czynności i zapoznać się dokładnie ze sprawą. Tylko wyjątkowo sprawa, która wpłynęła z odwołaniem do sądu nadaje się

bezpośrednio do skierowania na rozprawę. W tej sytuacji okresy 2, 3 i więcej miesięcy zazwyczaj są całkowicie uzasadnione a nawet niezbędne dla prawidłowego wyjaśnienia sprawy. Także strony i osoby zainteresowane mają zabezpieczone odpowiednie terminy dla wykonania przysługujących im czynności. W sumie okres 2 do 3 miesięcy od wpływu sprawy do sądu jest okresem niezbędnym dla prawidłowego prowadzenia sprawy. Nie ma zatem podstaw do oceny, iż możemy mówić o przewlekłości postępowania zawinionego przez sąd. Ujawniony stan rzeczy nie daje podstaw do oceny, że od tego momentu występuje przewlekłość postępowania w sprawie.

#### **6. Czas jaki upłynął między przekazaniem sprawy do sądu, a datą wyroku**

Jest to główny wskaźnik sprawności postępowania, gdyż w tym względzie liczy się przede wszystkim moment wpływu sprawy do sądu i moment wydania wyroku. Wskaźnik ten jest określany często jako wskaźnik szybkości postępowania, przy czym trzeba wskazać, iż nie chodzi tu o szybkość dla samej szybkości, a szybkość jako element sprawności. Postępowanie powinno być sprawne, a więc prowadzone bez nieuzasadnionej zwłoki. Może ono trwać nawet długi okres czasu, ale z pełnym wykorzystaniem tego czasu do wyjaśnienia sprawy. Rozwiązaniem idealnym jest taki stan, w którym sąd pracuje bez przestojów i dokonuje czynności istotnych do wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, wykorzystując zasadę koncentracji postępowania dowodowego.

W badanych sprawach ustalono, co następuje.

Załatwiono sprawy w terminie:

- do 6 miesięcy od daty wpływu                      43 sprawy,
- do 9 miesięcy od daty wpływu                      5 spraw,
- do 1 roku i więcej od daty wpływu                2 sprawy.

Wskaźniki te należy uznać za wynik dobry, skoro zdecydowana ilość spraw została załatwiona w terminie do pół roku, a więc w czasie który uznaje się za wyraz sprawności postępowania sądowego.

## **7. Zakres uzupełniającego postępowania dowodowego w postępowaniu przed sądem**

- przeprowadzono dowody z dodatkowych dokumentów 44 sprawy,
- przesłuchano świadków i stronę skarżącą 38 spraw,
- przeprowadzono dowód z opinii biegłego 4 sprawy,
- nie przeprowadzono żadnych nowych dowodów 6 spraw.

Powyższe dane zasługują na szczególną uwagę i komentarz. Przede wszystkim tylko w nielicznych sprawach nie prowadzono uzupełniająco żadnych dowodów, co nie świadczy pozytywnie o wnikliwości postępowania przed organem administracyjnym. W większości spraw (47 na 50) sąd dopuszczał dowody z dalszych dokumentów, ale zasługuje na uwagę fakt, iż sąd aż w 38 sprawach przeprowadził dowód z zeznań świadków, na okoliczności istotne dla oceny trafności odwołania. Były to zeznania dotyczące faktu zatrudnienia uprawnionego, charakteru zatrudnienia oraz wysokości zarobków. Są to wszystko okoliczności mające istotne znaczenia dla przyznania emerytury i jej wysokości. W kilku sprawach (4) sąd dopuścił nawet dowód z opinii biegłego, ze względu na skomplikowany charakter sprawy.

## **8. Treść wyroku Sądu Okręgowego**

- oddalono odwołanie 33 sprawy,
- zmieniono decyzję odmawiającą przyznania emerytury i przyznano emeryturę wyrokiem sądowym 17 spraw.

Efektywność odwołań należy uznać za raczej niską, chociaż jest to wskaźnik zachęcający dla odwołujących się, którzy „wygrywają” jedną sprawę przy trzech odwołaniach. Wprawdzie nie udało się ustalić o ile na wskazany wynik miało wpływ stosunkowo szerokie postępowanie uzupełniające prowadzone przez sąd, niemniej jednak dokładne wyjaśnienie sprawy w sądzie odgrywało odpowiednie znaczenie, zwłaszcza przy wyrokach ostatecznie korzystnych dla uprawnionych. Jak się wydaje wpływ postępowań uzupełniających na korzystne rozstrzygnięcie dla uprawnionych jest raczej trudny do zakwestionowania, dlatego też uzupełniające postępowania dowodowe są rozwiązaniem zasługującym na pozytywną ocenę.

## 9. Postępowanie apelacyjne w sprawach emerytalnych

W pkt 8 ustalono, iż z 50 spraw badanych oddalenie odwołania nastąpiło w 33 sprawach. W sprawach tych należało oczekiwać złożenia apelacji:

- ilość złożonych apelacji 15,
- w pozostałych sprawach mimo negatywnego orzeczenia sądu apelacja nie została złożona.

Zatem w 18 sprawach mimo, że strona odwołująca się nie uzyskała korzystnego dla siebie wyniku zrezygnowała z dalszego prowadzenia sprawy, godząc się z negatywnym dla siebie rezultatem. Wytłumaczeniem takiego podejścia strony odwołującej się może być tylko fakt przekonywującego stanowiska sądu, zawartego w uzasadnieniu sądu.

Ze złożonych 15 apelacji sąd drugiej instancji 14 z nich oddalił, w jednej tylko sprawie sąd apelacyjny uchylił zaskarżony wyrok sądowy i poprzedzającą go decyzję organu rentowego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania temu organowi rentowemu (art. 477<sup>14</sup> k.p.c.).

W ostateczności na 50 spraw, w których złożono odwołanie do sądu od decyzji organów rentowych, 18 spraw zakończyło się korzystnym rozstrzygnięciem dla uprawnionego, zaś w 32 sprawach ostateczny rezultat postępowania był negatywny dla uprawnionego. Trudno jest jednoznacznie i przekonywująco ocenić ten rezultat, niemniej jednak wskazuje on na zasadność postępowania odwoławczego. Czy akurat powinno to być postępowanie sądowe, a nie administracyjne jest kwestią pozostającą do oddzielnej oceny.

Ilość spraw, w których wniesiona została apelacja od wyroków Sądu Okręgowego w Bydgoszczy

Rok	2003	- 34
	2004	- 46
	2005	- 81
	2006	- 93
	2007	- 146

Powyższe dane wskazują, iż z roku na rok wzrasta ilość wnoszonych apelacji. Wynika to niewątpliwie ze wzrostu odwołań złożonych od decyzji organów rentowych, ale także z większego zaangażowania uprawnionych swoimi sprawami.

### **III. Wyniki badań dokonanych w Sądzie Okręgowym w Krakowie Wydział VIII Ubezpieczeń Społecznych**

#### **A. Wpływ spraw do sądu, w których wniesiono odwołania od decyzji organów rentowych, dotyczących świadczeń emerytalnych**

Rok	2003	-	669
	2004	-	852
	2005	-	537
	2006	-	643
	2007	-	814
I pół.	2008	-	892

Różnice wpływu w poszczególnych latach trzeba uznać jako mieszczące się w granicach różnic statystycznych, wynikających z okoliczności niezależnych od postępowania sądowego. Z punktu widzenia organizacji pracy sądu, stosunkowo niewielkie różnice wpływu spraw są korzystne, gdyż pozwala to na odpowiednio stabilne ułożenie i zapewnienie poszczególnych czynności procesowych, w szczególności zaplanowanie sesji, a także stabilność kadry sędziowskiej i obsługowej.

#### **B. Sprawność postępowania administracyjnego i sądowego w sprawach dotyczących roszczeń emerytalnych**

Specyfika postępowania prawnego w sprawach emerytalnych polega na dwóch fazach tego postępowania, a mianowicie w początkowej fazie postępowanie toczy się wedle procedury administracyjnej, przed organem administracyjnym, zaś w drugiej fazie wedle procedury sądowej, przed sądem, powszechnym, a konkretnie przed sądem okręgowym. Sąd okręgowy jest organem odwoławczym w stosunku do decyzji wydanych trybie administracyjnym w sprawach emerytalnych.

**1. Zestawienie spraw dotyczących żądania przyznania emerytury przed organem rentowym, od momentu złożenia wniosku do wydania decyzji przez organ**

- do 1 miesiąca - 27 spraw,
- do 2 miesięcy - 15 spraw,
- do 3 miesięcy - 5 spraw,
- powyżej 3 miesięcy - 3 sprawy.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż szybkość załatwienia sprawy przez organ rentowy w Bydgoszczy i Krakowie jest niemal identyczna (por. rozdz. II, pkt B.1.). Niewątpliwie jest to zbieżność przypadkowa, niemniej jednak z pewnością świadczy o tym, że organy rentowe w Polsce mają zbliżone możliwości organizacyjne i określoną praktykę orzeczniczą.

Szybkość załatwiania spraw wiąże się ściśle z zakresem przeprowadzonego postępowania dowodowego. Znaczna ilość przeprowadzonych dowodów, siłą rzeczy, przedłuża postępowanie.

**2. Zakres postępowania dowodowego w postępowaniu przed organem rentowym**

- dokumenty - 50 spraw,
- zeznania świadków - 16 spraw.

Innych dowodów nie przeprowadzono.

Dane wynikające z powyższego zestawienia wskazują, iż w większości spraw organ rentowy przeprowadził dowód wyłącznie z dokumentów. W tej sytuacji wykazana szybkość postępowania administracyjnego nie jest niespodzianką.

### **3. Treść decyzji organu rentowego zaskarżonych do sądu**

- odmowa przyznania emerytury 45 spraw,
- przyznaje emeryturę ale zdaniem odwołującego się zbyt niską 5 spraw.

Odwołania składane do sądu dotyczą głównie decyzji omawiającej przyznania emerytury. Tego rodzaju decyzje są dla wnioskodawcy bardzo dotkliwe, trudno się więc dziwić, że takie decyzje gremialnie są skarżone. W obu sądach okręgowych sytuacja w tym względzie jest identyczna.

### **4. Czas jaki upłynął od złożenia odwołania do organu do przekazania sprawy do sądu**

- do 1 miesiąca 33 sprawy
- do 2 miesięcy 15 spraw,
- powyżej 2 miesięcy 2 sprawy.

Powyższe wskaźniki pokazują, iż organy rentowe przekazują sprawy do sądu z odwołaniami bez żadnej zwłoki. Praktyka ta zasługuje na uznanie, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę, że roszczenia emerytalne dotyczą zabezpieczenia podstawowych środków do życia uprawnionych i ich rodzin. Nieliczne sprawy, w których przekazanie sprawy nastąpiło po kilku miesiącach (w badanych sprawach dotyczyło 2 spraw) potwierdzają tylko dokonaną w tym względzie ocenę.

### **5. Czas jaki upłynął między datą przekazania sprawy do sądu, a datą pierwszej rozprawy w sądzie**

- do 1 miesiąca 2 sprawy,
- do 2 miesięcy 15 spraw,
- do 3 miesięcy i więcej 33 sprawy.

Ze względu na obowiązkowe dla sądu wykonanie wstępnych czynności procesowych przed skierowaniem sprawy na rozprawę (np. badanie sprawy od strony formalnej,





do sądu. Stąd sprawy te są dowodowe niedoprecyzowane i wymagają uzupełniającego postępowania w sądzie.

W uwzględnieniu wskazanej sytuacji trzeba widzieć rozstrzygnięcia sądowe.

#### **8. Treść wyroków sądu po rozpoznaniu odwołania**

- oddalono odwołanie 27 sprawy,
- zmieniono decyzję odmawiającą przyznania i przyznano emeryturę 23 sprawy.

Treść wyroków sądu po rozpoznaniu odwołania potwierdza opinię wyrażoną w pkt 7, w szczególności fakt szerokiego postępowania uzupełniającego musi prowadzić do licznych wyroków zmieniających decyzję odmowną i przyznanie emerytury przez sąd.

#### **9. Postępowanie apelacyjne**

Postępowanie apelacyjne miało miejsce tylko w przypadkach, gdy odwołanie zostało oddalone. Mimo, że oddalono odwołanie w 27 sprawach, to apelacja została złożona tylko w 13 sprawach. Wszystkie apelacje zostały oddalone. Wynik ten potwierdza trafność wyroków wydanych przez Sąd Okręgowy.

Jeśli chodzi o Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział VIII to ilość wniesionych apelacji na przestrzeni ostatnich lat kształtował się następująco:

Rok	2003	- 47
	2004	- 107
	2005	- 114
	2006	- 105
	2007	- 127
I pół.	2008	- 58

Relatywnie, uwzględniając ilość odwołań wnoszonych do sądu trzeba przyjąć, iż występuje wysoki i zróżnicowany wskaźnik spraw, w których wniesiono apelację, jednakże trudno uznać aby wystąpiły tu jakieś zauważalne prawidłowości. Mimo, że skuteczność apelacji jest niewątpliwie niewielka (patrz pkt 8.) to aktywność uprawnionych w wykorzystaniu apelacyjnego środka odwoławczego jest znaczna.

#### **IV. Wnioski z badań praktyki administracyjnej i sądowej w sprawach emerytalnych**

Wstępna uwaga dotyczy wyników statystycznych przeprowadzonych w Sądach Okręgowych w Bydgoszczy i Krakowie. Otóż mimo terytorialnej różnorodności okręgów i niewątpliwej odmienności przekroju społecznego mieszkańców obu okręgów, mamy tak zbliżone wyniki badań, że można potraktować badania w obu okręgach z tego samego punktu widzenia i przedstawić wspólne wnioski z badań aktowych.

Z uzyskanych materiałów badań nasuwają się następujące wnioski z postępowania administracyjnego i sądowego:

- postępowania administracyjne przed organami rentowymi były bardzo szybkie, skoro prawie wszystkie decyzje wydawane były w terminie 1 miesiąca od wpływu wniosku. Było to możliwe dzięki temu, że organy rentowe opierały się w gruncie rzeczy na dokumentach załączonych do wniosku, a przeprowadzenie innych dowodów, np. z zeznań świadków należało do rzadkości. Powyższe fakty wskazują, iż organy rentowe przy rozpoznawaniu spraw emerytalnych preferowały szybkość postępowania, a wynikało to niewątpliwie z oczekiwań społecznych, co do nieprzewlekania w załatwianiu spraw emerytalnych;
- w przypadku wniesienia odwołania organy rentowe niezwłocznie przekazywały sprawy do sądu. Potwierdza się więc tendencja o preferowaniu szybkości postępowania, co w pewnym zakresie musiało się odbić na merytorycznej wartości decyzji;
- ze względu na preferowaną zasadę szybkości postępowania, przy uwzględnieniu zarzutów podniesionych w odwołaniu, sąd był zmuszony przeprowadzać, w zdecydowanej większości spraw, postępowanie uzupełniające do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Konieczne było zatem przesłuchanie świadków i uprawnionych, a nawet powołanie dowodu z opinii biegłego. W postępowaniu sądowym zasada szybkości postępowania musi ustąpić pierwszeństwa zasadzie prawdy obiektywnej, wobec czego

zamiast zasady szybkości postępowania można mówić o zasadzie sprawności postępowania;

- postępowanie sądowe w sprawach badanych trzeba uznać za sprawne. Jeśli wziąć pod uwagę, że sąd, po przekazaniu mu sprawy musi dokonać szeregu czynności procesowych sprawdzających i wyjaśniających, to wyznaczenie pierwszej rozprawy do 3 miesięcy, a następnie wydanie wyroku w terminie 6 miesięcy od wpływu sprawy należy ocenić jako działanie bez oczywistej zwłoki, nawet jako w pełni sprawne;
- odwołania od decyzji dotyczyły odmowy przyznania emerytury, wyjątkowo jej wysokości. Jeśli sąd około połowę tych odmownych decyzji uchylił i przyznał racje skarżącemu to jest to wskaźnik znaczący. Wynik ten jest niewątpliwie następstwem przeprowadzonych postępowań dowodowych uzupełniających przed sądem i nowych ustaleń faktycznych. Niewątpliwie pewna ilość spraw rozpoznanych szybko przez organ rentowy nie była wystarczająco wyjaśniona. Jeśli wyjaśnienia okoliczności faktycznych wpłynęły niekorzystnie dla uprawnionego na otrzymanie świadczeń emerytalnych to jest to kwestia na którą trzeba zwrócić szczególną uwagę;
- poziom orzecznictwa sądów okręgowych należy ocenić bardzo wysoko. Za tego rodzaju pozytywną oceną przemawiają dwa ustalenia, dokonane w trakcie badań. Pierwsze to, że uprawnieni składają stosunkowo niewiele apelacji od niekorzystnych dla nich wyroków, a drugie to fakt, iż sądy apelacyjne prawie w całości akceptują wyroki sądów okręgowych.

## V. **Wnioski *de lege ferenda* w sprawach o roszczenia emerytalne, w przedmiocie rozwiązań procesowych i organizacyjnych**

Przeprowadzone badania praktyki administracyjnej i sądowej, dotyczącej żądań o charakterze emerytalnym, dają podstawę do pewnych wniosków i rozważań o charakterze *de lege ferenda*.

Aktualna w sensie rozważań *de lege ferenda* pozostaje kwestia usytuowania organizacyjnego i procesowego rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przeprowadzone badania wykazały odmienne podejście organów administracyjnych (organów rentowych) i sądów powszechnych do sposobu prowadzenia tych spraw, a to zróżnicowane podejście jest następstwem innych niektórych zasad naczelnych, rządzących tymi postępowaniami. W postępowaniu administracyjnym prym wiedzie zasada szybkości postępowania i organy rentowe nastawione są na prowadzenie postępowania głównie wedle tej zasady, natomiast w postępowaniu sądowym pierwszoplanową jest zasada prawdy materialnej. Stąd też uzupełniające postępowanie dowodowe jest bardzo obszerne. Chodzi o dokładne wyjaśnienie wszelkich okoliczności faktycznych, których ustalenie prowadzi do prawidłowego orzecznictwa merytorycznego. W tej sytuacji sąd powszechny rozpatrując odwołanie od decyzji organu rentowego działa tak, jak organ administracji drugiej instancji, czyli rozpatruje sprawę „od nowa”. Nie jest to rozwiązanie ani poprawne doktrynalnie, ani praktycznie uzasadnione, a poza tym legislacyjnie skomplikowane.

W ramach rozważań *de lege ferenda* rysuje się możliwość jednolitego postępowania administracyjnego w sprawach z ubezpieczenia społecznego. Oto ewentualny schemat tego postępowania:

- a) pierwsza instancja to właściwy organ rentowy,
- b) druga instancja - organy rentowe drugiej instancji, którymi mogą być np. wyznaczone oddziały ZUS, z wybranymi członkami czynnika społecznego (ławnicy w sprawach rentowych),

- c) Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznający skargi na decyzje organów rentowych drugiej instancji,
- d) Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrujący sprawy według procedury obowiązującej przed sądami administracyjnymi.

W ten sposób sprawy z ubezpieczenia społecznego rozpatrywane byłyby w sposób odpowiadający ich istocie prawnej.