
Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego – zmiany w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

Przedmiotem pracy jest analiza nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie spraw z ubezpieczeń społecznych. Ocenie poddano nie tylko zmieniane przepisy bezpośrednio regulujące to postępowanie, lecz także inne modyfikowane przepisy, które mają na nie wpływ. Istotnym walorem pracy jest analiza praktycznych aspektów poruszanego zagadnienia.

Słowa kluczowe: nowelizacja, płatnik składek, postępowanie, świadczenie, ubezpieczony

Otrzymano: 21.07.2020

Zaakceptowano po recenzjach: 15.12.2020

DOI: 10.5604/01.3001.0014.6706

Zagadnienia wstępne

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹ (zwana dalej ustawą z 4 lipca 2019 r.) już na etapie prac legislacyjnych stała się przedmiotem ożywionej dyskusji zarówno wśród praktyków, jak i teoretyków prawa. Dominowały głosy krytyczne, bo chociaż w piśmiennictwie podnoszono potrzebę ujednoczenia obowiązujących przepisów, to nie oczekiwano wprowadzenia rozwiązań wywodzących się z procesu karnego. Istotę procesu cywilnego bowiem trafnie oddaje łacińska paremia *da mihi factum, dabo tibi ius*, ponieważ rolą sądu jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, tak aby dopasować do niego którąś z norm prawa materialnego. Kluczowe są tu zasady równych praw stron i konieczności zachowania się przez skład sędziowski w sposób określony przez przepisy Kodeksu postępowania cywilnego² (dalej jako k.p.c.). Do głównych założeń reformy należy zaliczyć: przyjęcie zasady jednej rozprawy, dopuszczenie zeznań na piśmie, wprowadzenie sankcji za przewlekłość postępowań, ograniczenie nadużywania zażaleń, wdrożenie szybkiego trybu dla przedsiębiorców, zwięzłych uzasadnień, możliwości nagrywania rozpraw przez strony oraz wprowadzenie formalnej kontroli apelacji jedynie na poziomie sądu drugiej instancji. W odniesieniu do przyjętej przez ustawodawcę zasady jednej rozprawy należy zauważyć, że jeżeli ogłoszenie wyroku nie będzie możliwe na pierwszej rozprawie, to zgodnie z regułą na posiedzeniu przygotowawczym wyznacza się kilka bezpośrednio następujących po sobie terminów rozpraw³. Założeniem jest, że jeszcze przed rozpoczęciem postępowania pozwany zostanie zobowiązany do odniesienia się w formie pisemnej do zarzutów. Umożliwi to sędziemu zapoznanie się z argumentacją stron, podjęcie próby nakłonienia ich do ugody, a gdy to się nie uda – da to sposobność do sprawnego przygotowania planu rozprawy oraz wezwania stron do uzupełnienia dowodów. Jeżeli chodzi o sankcje za przewlekłość postępowań, to w sytuacji, gdy dochodzi do celowego działania strony w przedmiotowym zakresie, pojawia się możliwość zasądzenia wobec niej nawet dwukrotnie wyższych odsetek od zasądzonej kwoty oraz podwojenia kosztów procesu. *In fine* kilku słów komentarza wymagają jeszcze wprowadzone przez ustawodawcę zmiany w zakresie ograniczenia nadużywania zażaleń. Ich założeniem jest eliminacja składania zażaleń w tych samych sprawach, pomimo tego, że zażalenia te są odrzucane przez sąd. Jest to niewątpliwie sposób nakierowany na wydłużenie postępowania. Ustawodawca uznał, że w tego rodzaju przypadkach ponawiane zażalenia w już rozstrzygniętych sprawach będą pozostawiane w aktach sprawy bez wydawania jakichkolwiek decyzji przez sąd⁴.

1 Dz.U. poz. 1469.

2 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 i 1578).

3 Ministerstwo Sprawiedliwości, *Szybkie i sprawniej działające sądy – reforma Kpc wchodzi w życie*, 6.11.2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/szybkie-i-sprawniej-dzialajace-sady--reforma-kpc-wchodzi-w-zycie> (19.06.2020).

4 *Ibidem*.

Istotna z punktu widzenia spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych jest także wprowadzona przez ustawodawcę w art. 4¹ k.p.c. definicja „nadużycia prawa procesowego”⁵. Jako uzasadnienie tego rozwiązania wskazano, że nie jest wystarczające wprowadzenie instytucji zapobiegających nadużyciu uprawnień procesowych w określonych sytuacjach, a niezbędne jest nadanie im wspólnego mianownika w postaci klauzuli generalnej. Takie rozwiązanie pozwoli na identyfikację konkretnego czynnika prowadzącego do poddania określonego zachowania sankcji⁶. Jednak samo uznanie potrzeby wprowadzenia definicji „nadużycia prawa procesowego” nie oznacza, że ustawodawca zadanie wykonał poprawnie. Jako wadę regulacji art. 4¹ k.p.c. należy wskazać brak odniesienia się w niej do skutku działania strony, rozumianego jako skutek negatywnie oddziałujący na uprawnienia stron lub sprawność danego postępowania. Taka ocena pojawia się dopiero na etapie stosowania przez sąd sankcji finansowych⁷. Trafnie pokazuje także Andrzej Kubas, że idąc tokiem rozumowania Sądu Najwyższego, aktualnym jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 4 lipca 2019 r., każde naruszenie prawa procesowego traktowano jako niezgodne z dobrymi obyczajami w rozumieniu art. 3 k.p.c., ale z kolei nie każde zachowanie naruszające dobre obyczaje mogło być zakwalifikowane jako nadużycie prawa. Stąd też trudno wprost, zdaniem A. Kubasa, określić intencję, jakimi kierował się projektodawca⁸.

W piśmiennictwie wskazuje się, że nie mamy do czynienia z prawdziwą reformą postępowania cywilnego, a z kolejną nowelizacją k.p.c., która nie może być postrzegana jako całościowe i spójne rozwiązanie legislacyjne, któremu przyświeca jednoznaczny cel określony przez ustawodawcę. Raczej jest to zbiór różnego rodzaju zmian legislacyjnych, służących różnym celom, które to modyfikacje często nie są nawet ze sobą należyście skoordynowane⁹. Z zasadniczych wad ustawy z 4 lipca 2019 r., z punktu widzenia praktycznego jej stosowania, należy wymienić w szczególności: brak dostatecznego uregulowania zażaleń poziomych, kwestię wskazywania przez sądy zasadniczych powodów rozstrzygnięcia, wątpliwości związane ze składem sądu oraz uprzywilejowania w postępowaniu gospodarczym stron występujących bez zawodowego pełnomocnika¹⁰.

Po wprowadzeniu czytelnika w ogólne założenia nowelizacji k.p.c. i węzłowe zagadnienia problemowe warto zaznaczyć, że w dalszej części artykułu znalazła się ocena przyjętych rozwiązań dotyczących spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, wprowadzonych

5 Pojęcie to jest obecne również w praktyce sądów w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Por. wyrok Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2017 r., I PK 198/16, Legalis nr 1675541, a także wyrok Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 6 czerwca 2019 r., VII Pa 34/19, Legalis nr 2242316.

6 A. Kubas, *Nadużycie prawa procesowego – próba oceny ostatnich zmian legislacyjnych*, „Palestra” 2019, nr 11/12, s. 174.

7 P. Rylski, *O potrzebie definicji nadużycia prawa procesowego na gruncie art. 4¹ k.p.c.* [w:] P. Rylski, *Reforma czy kolejna nowelizacja? Uwagi na tle ustawy z 4.7.2019 r. zmieniającej KPC*. Wprowadzenie, Legalis 2020.

8 A. Kubas, *op. cit.*, s. 172.

9 P. Rylski, *Wprowadzenie* [w:] P. Rylski, *op. cit.*

10 Zob. szerzej na ten temat: P. Rojek-Socha, *Zembrzuski, Dziurda: Po roku obowiązywania zmian, Kpc potrzebuje pilnej i rozsądnej nowelizacji*, Prawo.pl 23.10.2020, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/co-z-nowelizacja-procedury-cywilnej-opinie-profesorow,503934.html> (23.11.2020).

ustawą z 4 lipca 2019 r. wraz ze sformułowaniem uwag *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda*.

Zmiany dotyczące postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych od lat funkcjonowała zasada, że w razie stwierdzenia wady decyzji organu rentowego i uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części tę decyzję i orzeka co do jej istoty¹¹. Takie działanie było poprzedzone postępowaniem prowadzonym w zakresie zarzutów stawianych przez odwołującego się. Do obowiązków sądu należało przeprowadzenie postępowania dowodowego w uzupełnieniu do postępowania uprzednio prowadzonego przez organ rentowy i w zakresie, który był niezbędny do orzeczenia o żądaniach wnoszącego odwołanie¹². Natomiast obowiązek orzekania co do istoty sprawy sprowadza się do takiego sformułowania sentencji wyroku, aby ta mogła zastąpić decyzję organu rentowego¹³. Choćby w przypadku sprawy o prawo do emerytury sąd ma obowiązek ustalić jej wszystkie warunki, nawet jeśli organ rentowy negatywnie ocenił tylko niektóre z nich, nie rozpoznając przy tym pozostałych¹⁴. Jeżeli zatem sąd rozstrzygnie jedynie o braku uprawnień ubezpieczonego do renty rolniczej wypadkowej i pominięciem kwestię prawa do renty inwalidzkiej rolniczej z ogólnego stanu zdrowia, w przypadku gdy we wniosku do organu rentowego ubezpieczony wystąpił o przyznanie tych świadczeń alternatywnie, to nie dochodzi do rozpoznania istoty sprawy¹⁵. Jedynie na marginesie można zauważyć, że relacja przedmiotu rozpoznania sprawy sądowej ze skarżoną decyzją organu rentowego nie wiąże sądu z materialnoprawną podstawą wskazaną w decyzji organu rentowego. Kontrola tej decyzji nie może się jedynie sprowadzać do zbadania prawidłowości kwalifikacji prawnej, którą przyjął organ rentowy. Niezbędne jest także zbadanie zawartej w odwołaniu materialnoprawnej podstawy roszczenia. Jak słusznie wywodzi Sąd Najwyższy, niedopuszczalne jest oddalenie przez sąd ubezpieczeń społecznych odwołania z powołaniem się na błędną, niewłaściwą podstawę prawną decyzji¹⁶. Obowiązkiem sądu ubezpieczeń społecznych, który przyznaje prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, jest przeprowadzenie oceny, czy zostały spełnione przesłanki do uzyskania tego prawa. Obowiązek ten istnieje również w sytuacji, gdy

¹¹ Art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.

¹² K. Gonera [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425–729*, red. A. Marciniak, Legalis 2020.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2014 r., III UK 137/13, OSNP 2015, nr 8, poz. 113.

¹⁴ Zob. w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2009 r., II UK 138/09, OSNP 2011, nr 13–14, poz. 192.

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 10 grudnia 1997 r., II UKN 397/97, OSNAPiUS 1998, nr 21, poz. 633.

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 17 marca 2016 r., III UK 84/15, Legalis.

został popełniony przez organ rentowy błąd nawet w kwestii, która nie była uprzednio przedmiotem sporu¹⁷.

Po noweli ustawą z 4 lipca 2019 r. utrzymała się zasada zmiany decyzji przez sąd co do istoty sprawy w razie stwierdzenia wadliwości decyzji organu rentowego. W opinii projektodawcy za utrzymaniem tej zasady przemawiają względy społeczne. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do ustawy z 4 lipca 2019 r., praktyka wskazuje, że decyzje organów rentowych są obarczone rażącymi wadami w zakresie treści postanowień (brak oznaczenia stron, niewskazanie sposobu obliczenia świadczenia lub składki), sposobu ich wydania (wydanie przez osobę nieuprawnioną) oraz poprzedzającego je postępowania (bez podstawy prawnej lub przedwcześnie – bez zachowania terminów lub przesłanek takiego wydania). Ponadto niezależnie od tego, czy wady dotyczą formy, czy też treści decyzji, ich cechą wspólną jest to, że naruszają przepisy o postępowaniu przed organem rentowym w takim stopniu, że nie jest możliwa ich konwalidacja. Działanie sądu w takich przypadkach sprowadza się do wydania decyzji na nowo, co wymaga przeprowadzenia postępowania – musiałoby się ono jednak odbywać już przed sądem. Projektodawca, jak sam zaznacza, był świadomy konieczności utrzymania dotychczas funkcjonującego rozwiązania w sprawach z zakresu świadczeń z ubezpieczenia społecznego z uwagi na możliwość narażenia ubezpieczonego na utratę środków utrzymania¹⁸. Zdaniem projektodawcy takiego ryzyka nie ma w sytuacji, gdy w drodze decyzji jest nakładane na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalany jest jego wymiar, oraz w razie obniżenia świadczenia. Uznano, że w tych przypadkach nie ma powodu, by sąd ubezpieczeń społecznych wyręczał organ rentowy w prawidłowym przeprowadzeniu postępowania. Projektodawca zaznacza, że przyjęciu tego rozwiązania nie sprzeciwiają się także względy społeczne, decyzja w przedmiotowych sprawach powinna być zatem uchylona i przekazana organowi rentowemu do ponownego rozpoznania¹⁹.

Przyjęta przez ustawodawcę argumentacja nie zasługuje na aprobatę. Nie podano przede wszystkim żadnego racjonalnego kryterium, wedle którego interes ubezpieczonego miałby mieć większe znaczenie w sprawach z zakresu świadczeń z ubezpieczeń społecznych niż chociażby w razie podwyższenia wymiaru zobowiązania czy też obniżenia świadczenia. Podział na sprawy nakładające zobowiązanie i takiego zobowiązania nie-nakładające wydaje się być nie tylko dość powierzchowny, ale i chybiony w analizowanej kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Może się bowiem okazać, że zobowiązanie finansowe w ich przypadku będzie większe i bardziej dotkliwe niż na przykład brak wypłaty w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie zasiłku chorobowego u osoby, która ma zapewnione inne środki utrzymania. W takim przypadku należy tutaj mieć na uwadze nie tylko samą kwotę zaległego czy też nadpłaconego świadczenia, ale także choćby odsetki, które mogą być znaczące.

17 Wyrok Sądu Najwyższego z 20 maja 2014 r., I UK 421/13, Legalis.

18 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003CD40A/%24File/3137-uzas.pdf> (23.11.2020).

19 *Ibidem*.

Trudno też ocenić, dlaczego zdaniem projektodawcy kwestie społeczne są istotne tylko w sprawach z zakresu świadczeń z ubezpieczeń społecznych, w pozostałych zaś przypadkach kluczowa miałaby być konieczność ochrony innych wartości, skoro cały czas poruszamy się w ramach jednej kategorii spraw. Sytuację – choć w niewielkim stopniu – poprawia fakt, że do ponownego rozpoznania do organu rentowego nie będą kierowane sprawy, w których doszło do naruszenia prawa, ale nie w sposób rażący. Trzeba bowiem zaznaczyć, że nie wszystkie uchybienia będą mogły być zakwalifikowane do tej kategorii, w części przypadków nie będzie zatem potrzeby, aby sprawa była prowadzona od nowa.

Komentowane wyżej rozwiązanie zostało przyjęte w ustawie z 4 lipca 2019 r. poprzez dodanie nowego przepisu art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. W piśmiennictwie słusznie się wskazuje, że przepis o rażącym naruszeniu przepisów o postępowaniu rentowym powinien być jedynie wyjątkowo stosowany przez sądy. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd nie jest bowiem uprawniony do orzekania o nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, powinien natomiast rozpoznać istotę sprawy. Takie rozpoznanie sprowadza się do stwierdzenia zaistnienia bądź też niezastnienia prawa lub zobowiązania na podstawie decyzji wydanej przez ZUS²⁰. Przywołany pogląd znajduje silne oparcie w aktualnym orzecznictwie. Na jego podstawie możemy mówić o wydaniu decyzji z rażącym naruszeniem prawa jedynie w przypadku, gdy polega ono na widocznej sprzeczności między treścią samego rozstrzygnięcia a podstawą prawną do jego wydania; naruszony przepis nie wymaga dokonania wykładni prawa przy jego zastosowaniu, a skutki, które wywołuje decyzja, są nie do pogodzenia z wymogami praworządności. Wymogi te powinny być chronione nawet kosztem obalenia decyzji²¹.

W tym miejscu należy jednakże podkreślić, że umożliwienie rozstrzygnięcia kasatoryjnego nie wiąże się z rezygnacją z dotychczas funkcjonującego rozwiązania, tj. ze sposobności skorzystania przez sąd z prawa do zwrotu sprawy w celu uzupełnienia w jej materiale braków, które są znaczące. Przewidujący takie uprawnienie po stronie sądu przepis art. 467 § 4 k.p.c. został zachowany, jednakże nowela ustawy z 4 lipca 2019 r. nadała mu nowe brzmienie. Sąd nadal będzie miał zatem możliwość zwrotu sprawy organowi rentowemu celem uzupełnienia istotnych braków w jej materiale. Zrezygnowano jednak z nawiązania do wstępnego badania sprawy, a możliwość zarządzenia zwrotu akt sprawy w celu uzupełnienia materiału ograniczono do decyzji przewodniczącego, dokonano także zmiany redakcyjnej, polegającej na zastąpieniu zwrotu „przeprowadzenie jego uzupełnienia” wyrazem „uzupełnienie”. Zdecydowano także o wyłączeniu pouczenia o skutkach prawnych decyzji i trybie jej zaskarżenia spośród katalogu przesłanek zwrotu decyzji. Projektodawcy takie rozwiązanie w uzasadnieniu do ustawy uznali za zbyt sformalizowane, w sytuacji gdy uzupełnieniu

20 G. Kochan, *Komentarz do art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Szancilo, Legalis 2019.

21 Zob. w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z 22 maja 2012 r., III UK 101/11, Legalis nr 537101.

podlegać miałyby pouczenie decyzji, która została już skutecznie zaskarżona do sądu²².

Przepis art. 473 k.p.c. wprowadza odrębności w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych poprzez brak możliwości zastosowania przepisów, które ograniczają dopuszczalność dowodu ze świadków oraz z przesłuchania stron²³. Powołana regulacja wyłącza ograniczenia dopuszczalności dowodu z zeznań świadków i przesłuchania stron określone w art. 246 i 247 k.p.c. oraz w art. 304 k.p.c. Jednocześnie komentowany przepis znosi ograniczenia dowodowe z art. 302 § 1 k.p.c. Możliwe jest zatem przesłuchanie przez sąd w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych strony w każdym przypadku, także gdyby przesłuchanie strony przeciwnej nie było możliwe. Konieczność odstępstwa od zasad ogólnych jest związana z dążeniem do pełnego wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy oraz rozstrzygnięcia każdej z kwestii spornych²⁴. W tym kontekście należy zauważyć, że sądy mają często do czynienia z osobami starszymi, słabo wykształconymi, nieporadnymi, których przesłuchanie może się wiązać się trudnościami. Istotny w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest także dowód z opinii biegłego, wtedy gdy niezbędne są wiadomości specjalne. Najczęściej w tego rodzaju sprawach sięga się po biegłych z zakresu medycyny oraz księgowości²⁵. Wprowadzając czytelnika w odrębności postępowania dowodowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, nie sposób pominąć także rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe²⁶. W § 22 ust. 2 tegoż rozporządzenia przewidziano, że jeżeli ustawa przewiduje możliwość udowodnienia zeznaniami świadków okresu składkowego, od którego zależy prawo lub wysokość świadczenia, dowód ten dopuszcza się pod warunkiem złożenia do protokołu przez zainteresowanego oświadczenia w formie pisemnej lub ustnej, że nie może przedłożyć odpowiedniego dokumentu potwierdzającego ten okres. Jednakże

[...] zaliczenie nieudokumentowanych okresów składkowych na potrzeby ustalenia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy wymaga dowodów niebudzących wątpliwości, spójnych i precyzyjnych, wobec czego zaliczenie takich spornych okresów składkowych z przebiegu ubezpieczenia do stażu ubezpieczeniowego na podstawie zeznań świadków lub przesłuchania strony zainteresowanej jest dopuszczalne tylko w przypadkach niebudzących żadnych wątpliwości co do spójnego i precyzyjnego – rodzajowego oraz czasowego potwierdzenia się udowodnianych okoliczności²⁷.

22 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003CD40A/%24File/3137-uzas.pdf> (23.11.2020).

23 M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, s. 211.

24 K. Gonera, *Komentarz do art. 473 k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425–729*, red. A. Marciniak, Legalis 2020.

25 M. Klimas, *op. cit.*, s. 213.

26 Dz.U. nr 237, poz. 1412.

27 Wyrok Sądu Najwyższego z 20 lutego 2019 r., III UK 52/18, Legalis nr 1875492.

Jak wskazano wyżej, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych rola zeznań świadków jest kluczowa. W tym kontekście musi być zatem brana pod uwagę decyzja ustawodawcy o możliwości dopuszczenia zeznań w formie pisemnej, tj. dodany przepis art. 271¹ k.p.c., zgodnie z którym świadek składa zeznanie na piśmie, jeżeli sąd tak postanowi. W tej sytuacji przyrzeczenie składane jest przez świadka poprzez podpisanie tego dokumentu, przy czym sąd określa termin na złożenie tekstu zeznania. W piśmiennictwie podkreśla się, że treść zeznań można przekazać w formie druku maszynowego lub komputerowego. Decyzja o pisemnej formie słuchania świadka należy do sądu. Nie został przy tym określony katalog spraw, w których forma pisemna może być stosowana, stąd trzeba przyjąć, że sąd może skorzystać z niej w każdej sprawie. Termin do złożenia zeznań na piśmie to termin sądowy, istnieje zatem możliwość jego przedłużenia przez sąd na wniosek świadka. Ważne jest jednak, by wniosek został złożony przed upływem pierwotnie wyznaczonego terminu oraz żeby był uargumentowany ważną przyczyną²⁸. Komentowany przepis nie jest jednak wolny od zastrzeżeń. Możliwość złożenia przez świadka zeznań na piśmie eliminuje element zaskoczenia, który pojawia się w trakcie zadawania pytań podczas rozprawy i który w istotny sposób pozwala na weryfikację wiarygodności osoby przesłuchiwanej. Nie można także wykluczyć, że treść zeznań będzie uprzednio konsultowana ze stroną, świadkami, a nawet przygotowana przez pełnomocnika. Zeznania na piśmie uniemożliwiają także obserwację zachowań świadka o charakterze niewerbalnym oraz wykluczają możliwość zadania dodatkowych pytań. Za trafne należy uznać zatem stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), przekazane Komitetowi Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, wskazujące, że w przeważającej części postępowań odwoławczych z zakresu ubezpieczeń społecznych rozstrzygnięcia opierają się na wnioskowanych przez stronę odwołującą się zeznaniach świadków, nie zaś na dowodzie z dokumentów. W szczególności odnosi się to do postępowań dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym, podstawy wymiaru składek oraz prawa do świadczeń. Co istotne, ZUS wyraźnie podkreśla, że w uprzednio prowadzonych przez siebie postępowaniach celowo nie dochodziło do przesłuchania świadków i działo się to w wyniku poczynań płatników składek i ubezpieczonych. Wskazywali oni na brak możliwości przedstawienia świadków na potwierdzenie określonych faktów. Świadczyli oni jednak na etapie postępowania sądowego, już po zapoznawaniu się z zawartą w decyzji argumentacją ZUS²⁹. Z tych też względów należy zająć stanowisko, że bezpośrednio słuchanie świadka jest istotne – pozwala zweryfikować wiarygodność jego zeznań, w szczególności za pomocą oceny jego zachowań, stanu wiedzy czy też poziomu intelektualnego. Celem postępowania jest bowiem ustalenie stanu rzeczywistego i uniknięcie sytuacji, w której publiczne środki z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych będą wydatkowane w nienależyty sposób. W kontekście brzmienia dodanego art. 271¹ k.p.c. to zadanie zostało co najmniej w znacznym stopniu utrudnione. Przy tym za nieprzekonujący, przynajmniej na gruncie postępowań

28 M. Krakowiak, *Komentarz do art. 271¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I A. Komentarz. Art. 1–424¹²*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Legalis 2020.

29 <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12305652/12474245/12474247/dokument368595.pdf> (8.07.2020).

w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, trzeba uznać argument projektodawcy, który koncentruje się tylko na jednej wartości, jaką jest szybkość postępowania. Trudno oczywiście nie zgodzić się z tezą, że złożenie zeznań na piśmie może znacznie przyspieszyć wydanie rozstrzygnięcia w sprawie, oszczędzić stronom kosztów, a sądowi – pracy³⁰, ale nie tylko o szybkość postępowania, szczególnie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, chodzi, o czym szerzej wspomniano już na wstępie pracy. Nie zasługują na uznanie także dalsze argumenty projektodawcy, który wskazuje, że

[...] możliwość tę, przewidzianą dotychczas tylko w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń, należy rozszerzyć na całe sądowe postępowanie cywilne. Wypracowanie szczegółowych zasad stosowania tej instytucji, w szczególności trybu odbierania takich zeznań i wymogów względem nich, należy pozostawić praktyce. Należy się spodziewać, że już po kilku latach stosowania tej instytucji wykształcą się w praktyce wymogi uznania tak złożonych zeznań za wartościowy dowód³¹.

Od ustawodawcy bowiem trzeba oczekiwać w pełni przemyślanych rozwiązań, uwzględniających także konsekwencje ich wdrożenia oraz oczekiwane efekty. Pozostawienie tej kwestii praktyce może świadczyć o nieprzeanalizowaniu jej dostatecznie przez ustawodawcę oraz wiąże się z ryzykiem wypracowania zróżnicowanego modelu postępowania przez poszczególne sądy orzekające. W połączeniu z wątpliwościami omówionymi wyżej *in fine* takie podejście pozwala przyjąć, że w zakresie spraw z ubezpieczeń społecznych korzystanie z możliwości słuchania świadka w formie określonej w art. 271¹ k.p.c. nie znajduje uzasadnienia. Z pewnością zaś w kontekście tego rodzaju spraw dowód z zeznań na piśmie nie będzie mógł być uznany za wartościowy, jak przyjął projektodawca. W tym miejscu warto zauważyć, że także w piśmiennictwie ostrożnie podchodzi się do możliwości złożenia zeznań przez świadka na piśmie. Piotr Rodziewicz co prawda wskazuje na częste korzystanie z tego dowodu w postępowaniach arbitrażowych, a także na możliwość przyspieszenia postępowania oraz brak ograniczeń związanych ze słuchaniem świadka w tradycyjnym trybie, to jednak pojawia się obawa, że nie można ocenić wiarygodności takich zeznań, a szczególnie sposobu wypowiedzi świadka³².

W związku z wątpliwościami dotyczącymi możliwości składania przez świadka zeznań w formie pisemnej zasadne wydaje się być korzystanie przez sąd w niepewnych przypadkach ze sposobności przeprowadzenia konfrontacji na podstawie art. 272 k.p.c. Odrzucić należy rozwiązanie zakładające poprzestanie na analizie zeznań złożonych na piśmie, w tej sytuacji za niezbędne trzeba uznać wezwanie świadków na rozprawę. Istotą konfrontacji jest bowiem przeciwstawienie sobie osób, których zeznania są sprzeczne³³.

30 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003CD40A/%24File/3137-uzas.pdf> (23.11.2020).

31 *Ibidem*.

32 P. Rodziewicz, *Komentarz do art. 271¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 28, red. E. Marzałkowska-Krześ, Legalis 2020.

33 K. Górski, *Komentarz do art. 271¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Szancilo, Legalis 2019.

W odniesieniu do zakresu właściwości miejscowej sądu pracy i ubezpieczeń społecznych należy przede wszystkim zauważyć, że w stosunku do tego rodzaju spraw nie mają zastosowania przepisy o właściwościach wyłącznej³⁴ i przemiennej³⁵. W piśmiennictwie słusznie się zatem zauważa, że przepis art. 461 k.p.c. w istocie wyłącza każdą właściwość ustaloną na podstawie przepisów dotyczących postępowania zwykłego, także zatem odnoszącą się do właściwości przemiennej i wyłącznej³⁶. W tym miejscu trzeba jednakże wyraźnie podkreślić, że rozpoznanie sprawy przez niewłaściwy miejscowo sąd nie może być *per ipsum* uznane za uchybienie, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, oczywiście poza konkretnymi przypadkami³⁷. Regulacja dotycząca ustalania właściwości miejscowej sądu ubezpieczeniowego została ponadto zmodyfikowana ustawą z 4 lipca 2019 r. Intencją projektodawcy było niebudzące wątpliwości określenie podstawy tejże właściwości w sprawach z odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i w pozostałych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 476 § 3. Dotychczasowa regulacja nie określała wyraźnie tej właściwości, co mogło budzić wątpliwości natury interpretacyjnej, stąd też nadanie nowego brzmienia art. 461 § 2 k.p.c. trzeba ocenić jako w pełni uzasadnione³⁸. Funkcjonująca praktyka traktowała bowiem w tego rodzaju sprawach stronę powodową jak odwołującą się, pomimo że faktycznie nie wносиła odwołania, a jej żądanie było inne. Aktualnie zaś, jeżeli sprawa nie jest związana z odwołaniem od decyzji albo orzeczenia, decydujące dla ustalenia właściwości miejscowej sądu ubezpieczeń społecznych jest miejsce zamieszkania lub siedziba strony³⁹. W literaturze podkreśla się, że zmiana komentowanego przepisu jest związana z kodeksową definicją sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Nie ogranicza się ona tylko do spraw, w których zostało wniesione odwołanie od decyzji organu rentowego. Uwzględniono również sytuacje, w których odwołania mogą wnieść np. płatnicy składek. Natomiast zgodnie z art. 476 § 3 k.p.c. w razie braku możliwości ustalenia właściwego sądu na podstawie miejsca zamieszkania lub siedziby strony inicjującej postępowanie przed sądem ubezpieczeń społecznych właściwy jest sąd, w którego obszarze właściwości ma siedzibę organ rentowy, a w sprawie, w której występuje inny organ niż organ rentowy, właściwy jest sąd, w którego obszarze właściwości ma siedzibę ten organ⁴⁰. Jedyne na marginesie można zauważyć, że nowelizacja ustawy zrezygnowała z ustalania właściwości miejscowej sądu pracy dla miejsca położenia zakładu pracy, co w piśmiennictwie postrzegane jest jako trafne rozwiązanie⁴¹. Z interpretacją pojęcia „zakład pracy” były bowiem trudności, kwestia ta pojawiła się w orzecznictwie⁴².

34 Art. 38 i 40 k.p.c.

35 Art. 34 i 35 k.p.c.

36 G. Kochan, *Komentarz do art. 461 k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, *op. cit.*

37 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 20 maja 2014 r., Legalis nr 1048681.

38 K. Gonera, *Komentarz do art. 461 k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425–729*, red. A. Marciniak, Legalis 2020.

39 G. Kochan, *Komentarz do art. 461...*, *op. cit.*

40 K. Gonera, *Komentarz do art. 461...*, *op. cit.*

41 G. Kochan, *Komentarz do art. 461...*, *op. cit.*

42 Zob. w szczególności postanowienie Sądu Najwyższego z 31 sierpnia 1979 r., IV PZ 50/79, Legalis nr 21625.

W istotny sposób przemodelowano także postępowanie uproszczone. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 505¹ § 1 k.p.c. w postępowaniu uproszczonym rozpoznaje się sprawy o świadczenie, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 tys. zł. Również w tym trybie proceduje się sprawy o roszczenia z rękojmi lub gwarancji, jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekracza wspomnianej kwoty. Przepis § 2 pkt 4 powołanego wyżej artykułu wyłącza spod rozpoznania w postępowaniu uproszczonym sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem spraw wymienionych w art. 477⁸ § 2 k.p.c. i spraw o rentę. Przepis art. 477⁸ § 2 k.p.c. wskazuje, że do właściwości sądów rejonowych należą sprawy o zasiłki: chorobowy, wyrównawczy, opiekuńczy, macierzyński oraz pogrzebowy; o świadczenie rehabilitacyjne; o odszkodowanie z tytułów: wypadku przy pracy rolniczej, wypadku w drodze do pracy lub z pracy, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, wypadku lub choroby zawodowej pozostającej w związku z czynną służbą wojskową albo służbą w policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Służbie Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Celno-Skarbowej; a także o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Jednocześnie należy zauważyć, że wyjątek od zasady rozpoznania wskazanych wyżej spraw w postępowaniu uproszczonym stanowi przepis art. 505¹ § 3 k.p.c. Daje on sądowi uprawnienie do rozpoznania sprawy z pominięciem przepisów o postępowaniu uproszczonym, jeżeli może to się przyczynić do sprawniejszego rozwiązania sporu. Postępowanie uproszczone staje się zatem postępowaniem fakultatywnym, a odstąpienie od niego zostało objęte dyskrejonalną władzą sędziego⁴³. Projektodawca potrzebę dodania nowego § 3 w art. 505¹ uzasadnia faktem, że

[...] ogólne zasady mogą nie objąć wszystkich szczególnych sytuacji, które uzasadniałyby rozpoznanie sprawy bez stosowania przepisów o postępowaniu uproszczonym, należy przewidzieć możliwość pominięcia tych przepisów w razie potrzeby, o czym powinien rozstrzygać sąd w drodze niezaskarżalnego postanowienia [...]. Tryb rozpoznania sprawy winien być determinowany przede wszystkim przez wzgląd na sprawne rozwiązanie sporu, nie ma zaś potrzeby uzależniać go od kazuistycznych przesłanek, w szczególności, jak w obecnym stanie prawnym, od potrzeby zasięgnięcia opinii biegłego. Także zawilość sprawy sama w sobie nie świadczy jeszcze o potrzebie pominięcia przepisów o postępowaniu uproszczonym⁴⁴.

Ten fragment uzasadnienia, a także umożliwienie odstąpienia od postępowania uproszczonego w ramach dyskrejonalnej władzy sędziego świadczą o tym, że ustawodawca zdaje sobie sprawę, że wprowadzone rozwiązanie jest dość radykalne i istnieje silna potrzeba stworzenia możliwości złagodzenia jego skutków. Takie rozumowanie jest o tyle uzasadnione, że przedmiotowe rozwiązanie z pewnością nie może być uznane

43 A. Góra-Błaszczkowska, *Komentarz do art. 505¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 10, red. K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, Legalis 2019.

44 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003CD40A/%24File/3137-uzas.pdf> (23.11.2020).

za dostatecznie przemyślane. W postępowaniu uproszczonym co do zasady są obecnie rozpatrywane sprawy, w których rozstrzygnięcie zostało oparte na orzeczeniach komisji lekarskich lub lekarzy orzeczników. Tego rodzaju sprawy należy uznać za skomplikowane i złożone dowodowo. Ocena zdolności lub stopnia niezdolności do pracy czy uszczerbku na zdrowiu jest związana z potrzebą oceny występujących schorzeń i urazów. Jak się wydaje, posiadający wyższe wykształcenie prawnicze sędzia z reguły może nie mieć kompetencji do dokonania tejże oceny. Niezbędne jest nie tylko posiadanie samej wiedzy medycznej, ale także odpowiednie przygotowanie do samodzielnego rozstrzygnięcia tego rodzaju spraw. Nie wydaje się zatem prawdopodobne, aby sędzia podjął w takiej sytuacji decyzję o rezygnacji z opinii biegłego. W tym kontekście warto wskazać także na niekonsekwencję ze strony ustawodawcy, tzn. brak zmiany trybu w przypadku spraw o dodatek pielęgnacyjny.

Pozytywnie można natomiast ocenić dodanie w art. 505⁷ k.p.c. § 3. Przepis ten zakłada, że złożenie zeznań przez świadka nie stoi na przeszkodzie zasięgnięcia jego opinii jako biegłego, także co do faktów, o których zeznał jako świadek, nawet jeżeli uprzednio sporządził opinię na zlecenie podmiotu innego niż sąd. Co prawda trudno wykluczyć, że ubezpieczeni będą często wzywać leczących ich lekarzy na świadków lub ekspertów oraz że dopuszczenie świadka w sprawie dowodu z przesłuchania może zwolnić sąd z konieczności powołania biegłego z listy⁴⁵, ale jednak trudno wątpić w kompetencje i profesjonalizm samych lekarzy. W kontekście tegoż przepisu warto także pamiętać o grupie dość wąskich specjalności, w których mogą występować problemy z pozyskaniem biegłego.

Podsumowanie

Jednym z kluczowych założeń ustawy z 4 lipca 2019 r. było przyspieszenie postępowania. Nie budzi wątpliwości, że należy skutecznie eliminować tak niekorzystne zjawiska jak obstrukcja procesowa i dążyć do uproszczenia postępowania. Trzeba przy tym jednak uwzględnić specyfikę regulowanych zagadnień, tak aby wprowadzone zmiany nie niosły ze sobą negatywnych konsekwencji dla strony. W przeciwnym razie realizacja słusznego założenia w postaci przyspieszenia postępowania będzie się wiązać z wypaczeniem założeń istoty wymiaru sprawiedliwości, w szczególności jeśli dotyczy braku zapewnienia stronie konstytucyjnych standardów prawa do sądu⁴⁶. W kontekście spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych warto zauważyć, że ustawodawcy zabrakło konsekwencji. Z jednej strony

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Na to ryzyko wskazuje m.in. Edyta Gapska. Zob. w szczególności E. Gapska, *Przeciwdziałanie nadużyciom prawa procesowego w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego, cz. I – Klauzula generalna*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 15, s. 813; E. Gapska, *Przeciwdziałanie nadużyciom prawa procesowego w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego, cz. III – Szczegółowe przejawy nadużycia prawa procesowego*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 17, s. 918.

bowiem dąży on do przyspieszenia postępowania, z drugiej zaś odstępuje od zasady, że w razie stwierdzenia wady decyzji organu rentowego i uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części tę decyzję i orzeka co do istoty sprawy. Podobnie należy wyrazić wątpliwość, czy np. scedowanie na sędziego obowiązku oceny zdolności do pracy, stopnia niezdolności oraz uszczerbku na zdrowiu nie prowadzi do możliwości zdeformowania istoty wymiaru sprawiedliwości. Kompetencje sędziego w ramach oceny występujących schorzeń czy też urazów w większości przypadków nie będą poparte niezbędnym w tym zakresie wykształceniem kierunkowym, a także doświadczeniem zawodowym.

Nowelizacja pozostawia także duży niedosyt. Narasta bowiem problem związany z kontrolowaniem określonych działań ZUS, związanych w istocie z jedną sprawą, zarówno przez sądy powszechne, jak też administracyjne. Nie jest zamiarem autora krytyka obecnego stanu rzeczy i przedstawienie propozycji unifikacji sądu rozpoznającego sprawy z ubezpieczeń społecznych, jednakże, jak się wydaje, możliwość korzystania przez stronę z prawa do sądu powinna być zrjonalizowana, tak aby nie prowadziło to do nadmiernego wydłużenia postępowania ani też nie generowało dodatkowych kosztów dla wymiaru sprawiedliwości. W obecnym stanie prawnym np. sprawy z zakresu kontroli płatników składek mogą być na etapie kontroli rozpoznawane przez sądy administracyjne, przy czym sama decyzja pokontrolna może być rozpoznawana również przez sąd powszechny.

dr Łukasz Jurek

ORCID: 0000-0002-7863-2249

ŹRÓDŁA

- Gapska E., *Przeciwdziałanie nadużyciom prawa procesowego w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego, cz. I – Klauzula generalna*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 15.
- Gapska E., *Przeciwdziałanie nadużyciom prawa procesowego w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego, cz. III – Szczegółowe przejawy nadużycia prawa procesowego*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 17.
- Gonera K. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425–729*, red. A. Marciniak, Legalis 2020.
- Gonera K., *Komentarz do art. 461 k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425–729*, red. A. Marciniak, Legalis 2020.
- Góra-Błaszczkowska A., *Komentarz do art. 505¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, wyd. 10, Legalis 2019.
- Górski K., *Komentarz do art. 271¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Szanciło, Legalis 2019.
- Klimas M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013.
- Kochan G., *Komentarz do art. 461 k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Szanciło, Legalis 2019.

- Kochan G., *Komentarz do art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Szanciło, Legalis 2019.
- Krakowiak M., *Komentarz do art. 271¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I A. Komentarz. Art. 1–424¹²*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Legalis 2020.
- Kubas A., *Nadużycie prawa procesowego – próba oceny ostatnich zmian legislacyjnych*, „Palestra” 2019, nr 11/12.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Szybkie i sprawniej działające sądy – reforma Kpc wchodzi w życie*, 6.11.2019, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/szybkie-i-sprawniej-dzialajace-sady--reforma-kpc-wchodzi-w-zycie> (19.06.2020).
- Rodziewicz P., *Komentarz do art. 271¹ k.p.c.* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 28, red. E. Marszałkowska-Krześ, Legalis 2020.
- Rojek-Socha P., *Zembrzuski, Dziurda: Po roku obowiązywania zmian, Kpc potrzebuje pilnej i rozsądnej nowelizacji*, Prawo.pl 23.10.2020, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/co-z-nowelizacja-procedury-cywilnej-opinie-profesorow,503934.html> (23.11.2020).
- Ryłski P., *O potrzebie definicji nadużycia prawa procesowego na gruncie art. 4¹ k.p.c.* [w:] P. Ryłski, *Reforma czy kolejna nowelizacja? Uwagi na tle ustawy z 4.7.2019 r. zmieniającej KPC. Wprowadzenie*, Legalis 2020.
- Ryłski P., *Wprowadzenie* [w:] P. Ryłski, *Reforma czy kolejna nowelizacja? Uwagi na tle ustawy z 4.7.2019 r. zmieniającej KPC. Wprowadzenie*, Legalis 2020.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, *Stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12305652/12474245/12474247/dokument368595.pdf> (8.07.2020).

Amendment of the Code of Civil Procedure – changes in matters of social insurance

The work analyses the amendment to the Code of Civil Procedure in the field of social security. Not only were the amended provisions directly regulating this proceeding analyzed, but also other amended provisions that affect them. An important advantage of the work is the analysis of the practical aspects of the matter.

Key words: amendment to the act, contribution payer, proceedings, benefit, insured