

O możliwości przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznania sądom administracyjnym – głos w dyskusji

Autorka analizuje możliwość przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznania przez sądy administracyjne celem ujednoczenia właściwości sądów rozpoznających omawiane sprawy. Obecne regulacje są anachroniczne i nie uwzględniają specyfiki tych spraw, toczących się pomiędzy organem ZUS a ubezpieczonym. Liczba spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpoznawanych przez sądy powszechne jest jednak tak duża, że przekazanie ich sądom administracyjnym wymaga odpowiedniego przygotowania i znacznego dofinansowania.

Słowa kluczowe: postępowanie cywilne, postępowanie przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne, sądy powszechne, ubezpieczenia społeczne

Otrzymano: 15.02.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 30.06.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.0592

Wstęp

W aktualnym stanie prawnym sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są rozpoznawane przez sądy powszechne (i Sąd Najwyższy, SN) oraz przez sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). Regularnie stawiane są pytania o zasadność takiego dualizmu w sytuacji, gdy postępowanie sądowe musi być poprzedzone (co do zasady) przeprowadzeniem postępowania przez organy administracji i wydaniem decyzji, których kontrola (również co do zasady) powierzona jest sądom administracyjnym. Wywodzi się z tego wniosek o trafności przekazania wszystkich spraw ubezpieczeniowych do rozpoznania sądom administracyjnym¹.

Niniejszy tekst jest głosem w dyskusji wyrażonym przez procesualistę cywilnego z dwudziestoletnim stażem sędziowskim w sądach obu rodzajów, tj. powszechnym i administracyjnym.

Podstawa prawna podziału właściwości sądów do orzekania w sprawach ubezpieczeniowych zawarta jest w art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r.² (dalej jako u.s.u.s.). Zgodnie z ust. 1 tego przepisu Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw, dotyczących w szczególności: 1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych; 1a) ustalania płatnika składek; 2) przebiegu ubezpieczeń; 3) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek; 3a) ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, jak również umarzania należności z tytułu tych składek; 4) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych; 5) wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Na mocy ust. 2 i 3 od decyzji ZUS (oraz w razie niewydania decyzji) przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego³ (dalej jako k.p.c.). Właściwym sądem jest zatem sąd powszechny, a jeżeli np. zostanie wniesiona skarga kasacyjna od orzeczenia sądu II instancji, rozpozna ją Sąd Najwyższy.

Zakres orzekania sądów administracyjnych jest określony w art. 83 ust. 4 u.s.u.s. Zgodnie z jego treścią od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, a także od decyzji w sprawie wykreślenia zastawu skarbowego z rejestru nie przysługuje odwołanie, o którym mowa w ust. 2. Stronie przysługuje prawo do złożenia wniosku do prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o ponowne rozpatrzenie sprawy na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio

1 Szczegółowo na ten temat patrz podrozdział *Prawne aspekty możliwości przekazania spraw ubezpieczeniowych do sądów administracyjnych* niniejszego artykułu i powołane w nim opracowania (np. E. Warzocho, *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach emerytalnych – w świetle wyników badań aktowych*, Warszawa 2009, s. 20–21.)

2 Tekst jednolity z 6 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 266).

3 Obwieszczenie z 17 listopada 1964 r., tekst jednolity z 7 sierpnia 2020 r. ze zmianami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575).

przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego⁴ (dalej jako k.p.a.). Stosownie do ust. 5 odwołanie wnosi się na piśmie do jednostki organizacyjnej ZUS, która wydała decyzję, lub do protokołu sporządzonego przez tę jednostkę. Jeżeli odwołanie nie zostało w całości lub w części uwzględnione, w myśl ust. 7, ZUS przekazuje niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia odwołania, sprawę wraz z uzasadnieniem do sądu. Sądem tym jest zatem sąd administracyjny⁵.

Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych przed sądami powszechnymi odbywa się w trybie procesowym i należy do postępowania odrębnego. Dział III Kodeksu postępowania cywilnego, zatytułowany *Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, dzieli się na przepisy wspólne dla postępowania w obu kategoriach spraw (rozdział 1, przepisy od art. 459 do 476 k.p.c.) oraz przepisy szczególnie dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (rozdział 3, przepisy od art. 477⁸ do 477^{14a} k.p.c.). Wniesienie odwołania do sądu powszechnego musi zostać poprzedzone przeprowadzeniem dwuinstancyjnego postępowania przed organami ZUS, jako organem administracji, dopuszczalne jest też wniesienie odwołania od niewydania decyzji (477⁹ § 4 k.p.c.). Rozpoznawanie omawianych spraw w postępowaniu odrębnym ma na celu ułatwienie ubezpieczonemu dochodzenia przed sądem swoich roszczeń, zwiększenie ochrony jego praw, przyspieszenie i odformalizowanie postępowania. Sądy powszechne, rozpoznające sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, mają bowiem możliwość prowadzenia wszystkich dowodów dopuszczalnych według k.p.c., co jest podstawową i najistotniejszą różnicą między nimi a sądami administracyjnymi, przed którymi możliwość prowadzenia postępowania dowodowego jest ograniczona (jak będzie o tym dalej mowa) zasadniczo do dowodu z dokumentów.

Podmioty i przedmiot postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych

Ze względu na temat niniejszego artykułu pominięto skomplikowaną problematykę uczestników postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpoznawanych przez sądy powszechne, której dotychczas poświęcono wiele wypowiedzi naukowych, w tym monograficznych⁶. Omówienie tych zagadnień przekracza ramy niniejszego opracowania, dlatego w tym miejscu powołano tylko adekwatne przepisy.

4 Obwieszczenie z 14 czerwca 1960 r., tekst jednolity z 16 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

5 Na temat kognicji sądów administracyjnych w omawianych sprawach patrz np. wyrok NSA z 26 maja 2020, I GSK 1972/19 (wszystkie powołane w niniejszym opracowaniu orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl).

6 Np. U. Moszczyńska, *Strony postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2018; B. Gudowska, *Zainteresowany, czyli kłopot (uwagi o art. 477¹ k.p.c.)* [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011; A. Świątkowski, *Podmioty stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych* [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Kraków 1996.

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stronami postępowania są: ubezpieczony, osoba odwołująca się od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, inna osoba, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, organ rentowy, wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności i zainteresowany (art. 477¹¹ § 1 k.p.c.)⁷. Przez „ubezpieczonego” kodeks ten rozumie (art. 476 § 5 pkt 2) osobę ubiegającą się o świadczenia wymienione w lit. a) do d) (tj. np. o świadczenie z ubezpieczeń społecznych albo o emeryturę lub rentę, ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, jego zakresu lub wymiaru składki z tego tytułu).

Przez „organy rentowe” zgodnie z art. 476 § 4 k.p.c. rozumie się: jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń; 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 § 2; a także prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Przez „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych” art. 476 § 2 k.p.c. rozumie sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących: ubezpieczeń społecznych; emerytur i rent; innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; świadczeń odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby powstających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Celno-Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Służbie Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Ponadto na podstawie § 3 przez „sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych” rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, a także te, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

Własną definicję „spraw z zakresu ubezpieczeń” społecznych zawiera art. 180 § 2 k.p.a., stanowiąc, że za takie sprawy uznaje się te wynikające z przepisów o ubezpieczeniach

7 „Inną osobą, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja” jest np. spółka w sprawie wszczętej odwołaniem od decyzji stwierdzającej, że osoba fizyczna podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jako osoba prowadząca działalność pozarolniczą o statusie wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i jednocześnie nie podlega tym ubezpieczeniom jako pracownik zatrudniony w tej spółce (postanowienie SN z 24 października 2019, III UZ 27/19, OSNP 2020/11/128); definicja „zainteresowanego” jest zawarta w § 2 art. 477¹¹ k.p.c., mimo to sporny jest charakter prawny jego pozycji – na ten temat patrz B. Gudowska, *op. cit.*, s. 225 i nast.; uchwała składu 7 sędziów SN z 20 kwietnia 2010, III CZP 112/09, OSNC 2010, nr 7–8, poz. 98; wyrok SN z 8 grudnia 2000, II UKN 128/00, OSNAPiUS 2002, nr 15, poz. 368 z glosą M. Cholewy OSP 2003 nr 3, poz. 30; A. Kurzych, *Udział pracodawcy w sprawach o rentę wypadkową lub jednorazowe odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy* – glosa – I UK 8/07, MOPR 2009, nr 12.

społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z fundusów przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne⁸.

Z art. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: u.s.u.s.) wynika, że ubezpieczenia społeczne obejmują ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenia rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa (ubezpieczenie chorobowe) oraz ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (ubezpieczenie wypadkowe). W literaturze wypracowano dla nich określenie „ubezpieczenia powszechne”, realizowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (albo w odniesieniu do rolników przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego)⁹.

Konieczne jest w tym miejscu zaznaczenie, że w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych sformułowano definicję legalną pojęcia „ubezpieczonego”. Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.s.u.s. „ubezpieczeni” to osoby fizyczne podlegające chociaż jednemu z ubezpieczeń społecznych, o których mowa w art. 1 ustawy. Stosownie do art. 4 pkt 13 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁰ (e.r.F.U.S.), na potrzeby jej zastosowania, definiuje się ubezpieczonego jako osobę podlegającą ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu określonym w przepisach u.s.u.s., a także osobę, która przed dniem wejścia w życie tej ustawy podlegała ubezpieczeniu społecznemu lub zaopatrzeniu emerytalnemu, z wyłączeniem ubezpieczenia społecznego rolników¹¹.

Sądy administracyjne stosują przepisy ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹² (p.p.s.a.), stronami są skarżący (ubezpieczeni) i prezes ZUS¹³, a zasadą jest ograniczenie kontroli zaskarżonej decyzji do jej zgodności z prawem. Wynika to wprost z treści art. 3 § 1 p.p.s.a., stanowiącego, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W orzecznictwie przyjmuje się, że cytowany przepis reguluje ogólną właściwość sądów administracyjnych¹⁴. Sądy te orzekają tylko na podstawie akt sprawy, zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a., nie prowadzą (własnego) postępowania dowodowego, za wyjątkiem dowodu z dokumentu (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Orzekanie „na podstawie

8 Zdaniem Kamila Antonowa (w *idem*, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowania przedsądowych oraz ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011) formalnoprawna definicja „spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych” posiada charakter wtórny. Przystarzałość, niepełność i zmienność tej definicji jest przyczyną tego, że kwalifikacja określonej sprawy do zbioru spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych nie zawsze wynika z podstaw materialnoprawnych, lecz jest raczej efektem nieprzemyślanej czy wręcz przypadkowej legislacji; szczególnie na temat wymienionej wyżej definicji patrz U. Moszczyńska, *op. cit.*, s. 23–47.

9 Na temat pojęcia ubezpieczeń społecznych patrz szczególnie I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2017, s. 38.

10 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r., tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 53, 252, 568, 1222, 1578.

11 W u.s.u.s. występuje także termin „członkowie rodziny”, użyty w przepisie art. 2 ust. 1 pkt 2 e.r.F.U.S. oraz w art. 2 ust. 2 e.r.F.U.S.; szczególnie na ten temat patrz M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególnie w sprawach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2020.

12 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).

13 Przy czym zgodnie z art. 12 p.p.s.a. ilekroć w ustawie jest mowa o „stronie”, rozumie się przez to również uczestnika postępowania.

14 Patrz np. wyrok NSA z 8 lipca 2020, I OSK 2902/19, Legalis.

akt sprawy” oznacza, że sąd przy ocenie legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia bierze pod uwagę okoliczności, które wynikają z tych akt i które legły u podstaw jego wydania¹⁵.

Charakter prawny spraw ubezpieczeniowych

W literaturze postępowania cywilnego przyjmuje się, że sprawy ubezpieczeniowe są sprawami cywilnymi tylko w sensie formalnym, gdyż będąc w istocie sprawami administracyjnymi, zostały – decyzją ustawodawcy – poddane kognicji sądów powszechnych, choć nie mają charakteru spraw cywilnych¹⁶. Świadczy o tym chociażby fakt, że postępowanie przed sądami powszechnymi musi być poprzedzone postępowaniem administracyjnym przeprowadzonym przed organem rentowym. Droga sądowa otwiera się dopiero po wyczerpaniu postępowania przed tymże organem i złożeniu odwołania od jego decyzji, wyjątkiem jest możliwość wniesienia odwołania w przypadku niewydania decyzji w terminie (art. 476 § 3 k.p.c.). Poza tym wyjątkiem ubezpieczony nie może wnieść sprawy bezpośrednio do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a jeżeli by tak uczynił – jego wniosek podlega przekazaniu właściwemu organowi (art. 464 § 1 i art. 477¹¹ § 2 k.p.c.).

W teorii ubezpieczeń społecznych przyjmuje się, że sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych w znaczeniu materialnoprawnym ma samodzielny byt prawny, niezwiązany ściśle z systemem prawa procesowego, który służy urzeczywistnianiu w praktyce zespołu wynikających z niej uprawnień i obowiązków. Odwołanie się do elementu materialnoprawnego przez wskazanie na przepisy prawa przedmiotowego, ze względu na które wyróżnia się dany rodzaj sprawy¹⁷, nie jest zatem wystarczającym kryterium. Prawo ubezpieczeń społecznych (czy szerzej prawo zabezpieczenia społecznego) jest od pewnego czasu uznawane za odrębną gałąź prawa, wydzieloną ze względu na własny przedmiot regulacji, własne zasady ogólne oraz swoiste instytucje prawne¹⁸.

15 Wyrok NSA z 14 stycznia 2020, II GSK 1365/19, Legalis.

16 W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2016, s. 40; E. Warzocha, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit., Warszawa 2009, s. 3; K. Knoppek, *Postępowanie cywilne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2015, s. 39; M. Klimas, *Charakter spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Uwagi ogólne* [w:] eadem, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, Lex/el.; M. Cholewa-Klimek, *Strona w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Uwagi ogólne* [w:] eadem, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2010, Lex/el.

17 W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 27–28; szczegółowo na ten temat patrz M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne...*, op. cit.

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

Zwraca się uwagę, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych w sensie materialnym nie są sprawami administracyjnymi, ale sprawami pojęciowo samoistnymi, które tylko w aspekcie procesowym przybierają postać sprawy administracyjnej – w fazie postępowania przed organem rentowym – oraz sprawy cywilnej – w toku postępowania odwoławczego. W znaczeniu materialnym są to sprawy wynikające z samoistnego stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego. Odmienny jest zatem charakter rozpoznawanej sprawy i charakter postępowania, w jakim jest ona rozpatrywana¹⁹. Podkreśla się, że charakter procesowy sprawy ubezpieczeniowej jest zmienny i uzależniony od etapu postępowania²⁰, przez co rozumieć należy dyferencjację decyzji organu II instancji na podlegające odwołaniu do sądu powszechnego oraz zaskarżalne skargą do sądu administracyjnego.

Prezentowany jest również pogląd, że stosunki prawne ubezpieczeń społecznych posiadają zobowiązaniowy charakter prawny. Prawa i obowiązki stron gwarancyjnych i realizacyjnych więzi prawnych zakwalifikuje się więc do uprawnień wierzyciela oraz obowiązków dłużnika²¹. Zakwalifikowanie określonej sprawy do kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych nie odbywa się ze względu na przynależność danego stosunku prawnego do relacji prawa ubezpieczeń społecznych, ale następuje przy użyciu kryterium formalnego, czyli typu postępowania, w którym sprawy te są rozpatrywane. Sądowa ochrona ryzyka socjalnego polega więc na możliwości wnoszenia żądań umocowanych w ramach ustawowo uregulowanego zespołu uprawnień wierzyciela i obowiązków dłużnika. Procesowe odrębności spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowią konsekwencje regulacji materialnoprawnych. Szczegółowe rozwiązania procedury sądowej są dostosowane do przedmiotu norm i więzi m.in. materialnego prawa ubezpieczeń społecznych, toteż powstające spory na tle dochodzenia praw i nakładania obowiązków nie są rozpatrywane w obcym, dla stosunków prawnych z tego obszaru, postępowaniu sądowym²².

Z zaprezentowanych poglądów można wywieść wniosek, że z perspektywy teoretyków ubezpieczeń społecznych obecny model i właściwość sądów powszechnych do rozpoznania przedmiotowych spraw są co najmniej akceptowalne²³, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę podkreślone wyżej dostosowanie przepisów postępowania cywilnego do potrzeb osób uprawnionych do świadczeń. Ubezpieczony jest traktowany przez ustawodawcę jako podmiot wymagający ochrony i ochrona ta jest mu udzielona w szeregu przepisów k.p.c.

19 A. Matan, *Postępowania administracyjne – propozycja systematyki* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Zagadnienia ogólne*, t. I, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 215. Na temat charakteru materialnoprawnego sprawy ubezpieczeniowej zob. bliżej S. Gajewski, *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 11 i nast. oraz s. 104 i nast.

20 M. Gajda-Durlik, *Postępowania administracyjne...*, *op. cit.*

21 K. Antonów [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019, s. 738.

22 *Ibidem*, s. 928–929.

23 Np. M. Gajda-Durlik (*eadem*, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, rozdział I, *Założenia ogólne postępowania administracyjnego szczególnego w sprawach ubezpieczeń społecznych*) zauważa, że swoista natura spraw ubezpieczeniowych wymaga szeregu obiektywnie uzasadnionych odstępstw od zasad i trybu ogólnego postępowania administracyjnego. Są to zagadnienia proceduralne regulowane łącznie z problematyką ustrojowo-organizacyjną oraz prawnomaterialną, stąd też wymagają odrębnej, bardziej szczegółowej regulacji zagadnień proceduralnych.

(upraszczających dochodzenie świadczenia i postępowanie jako całość, jak np. art. 461 § 2, 466, 471, 477⁹ § 1 i § 3, 477¹⁰ § 2 k.p.c.).

Model ujednoczenia postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

Od wielu lat, z mniejszą lub większą częstotliwością, pojawiają się opinie o zasadności ujednoczenia postępowania sądowego w sprawach ubezpieczeniowych poprzez przekazanie ich do wyłącznej właściwości sądów administracyjnych. Zapewne z przedstawionej w poprzednim akapicie koncepcji samoistności prawa ubezpieczeń społecznych i przepisów „ochronnych” k.p.c. wynikają poglądy prezentowane raczej przez przedstawicieli nauki postępowania cywilnego oraz praktyki (przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, sędziowie i profesjonalni pełnomocnicy)²⁴, a nie przez przedstawicieli nauki ubezpieczeń społecznych lub postępowania administracyjnego.

Dlatego przed przejściem do szczegółowej analizy omawianej możliwości trzeba zauważyć, że byłaby ona ze wszech miar uzasadniona z praktycznego punktu widzenia. Sądy powszechne przestałyby być obciążone wieloma tysiącami spraw, które w dodatku (np. z uwagi na konieczność oczekiwania na opinię biegłych lekarzy) są bardzo czasochłonne, a stawki za reprezentację przez profesjonalnego pełnomocnika symboliczne. Jednakże przekazanie tych spraw sądom administracyjnym spowodowałoby negatywne skutki dla ich funkcjonowania, doszłoby bowiem do zasypania tych sądów sprawami ubezpieczeniowymi. Co ważniejsze, sądów administracyjnych jest tylko 16 w całym kraju (co utrudniłoby dostęp ubezpieczonego do sądu), a obsada sędziowska jest zupełnie niewystarczająca liczebnie do rozpoznawania tak dużej liczby spraw.

Bez wątpienia przeniesienie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do postępowania administracyjnego jest hipotetycznie możliwe, lecz wymagałoby szeregu zmian legislacyjnych, w szczególności co do struktury, zakresu orzekania i właściwości miejscowej sądów administracyjnych.

W literaturze zauważono trafnie, że o przekazaniu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do postępowania odrębnego zadecydował także wzgląd na zapewnienie szybkości i jego sprawność. W postępowaniu tym sąd powszechny rozstrzyga m.in. o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego, które nierzadko stanowią jedyne źródło dochodu

²⁴ E. Warzocha, *Postępowanie sądowe z zakresu ubezpieczeń społecznych – praktyka sądowa i problematyka rozwiązań legislacyjnych*, Warszawa 2001; J. Sadowski, K. Zaradkiewicz, *Wybrane zagadnienia reformy wymiaru sprawiedliwości – głos w dyskusji*, Warszawa 2005, s. 26–27; E. Warzocha, *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach emerytalnych – w świetle wyników badań aktowych*, Warszawa 2009; s. 20–21; patrz też dyskusja: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/reforma-sadow-administracyjnych-propozycje-ms-nra-kirp,498194.html> (12.06.2021).

odwołujących się osób. Osoby te z oczywistych względów zainteresowane są jak najszybszym ich zakończeniem. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom, ustawodawca w znacznym stopniu uprościł i odformalizował postępowanie w tych sprawach²⁵. Tymczasem postępowanie przed sądami administracyjnymi jest ograniczone do badania legalności zaskarżonej decyzji, nie prowadzi się w nim postępowania dowodowego, a wydawane orzeczenia nie rozstrzygają ostatecznie o uprawnieniu do świadczenia. Dlatego bez odpowiedniego przygotowania, w szczególności poszerzenia możliwości prowadzenia postępowania dowodowego, nadania uprawnienia do merytorycznego orzekania oraz zwiększenia liczby ich sędziów, takie przeniesienie spraw uniemożliwi faktyczny dostęp ubezpieczonego do sądu (w aspekcie prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury *fair trial*²⁶) oraz doprowadzi do poważnego kryzysu czy wręcz do zapaści całego sądownictwa administracyjnego.

Z punktu widzenia ubezpieczonego (skarżącego) poważnym utrudnieniem będą istniejące już dziś bardzo duże zaległości w rozpoznawaniu skarg kasacyjnych od wyroków sądów wojewódzkich przez NSA; zaległości te obecnie są 2–3-letnie. Po przekazaniu spraw ubezpieczeniowych do sądów administracyjnych trafią dziesiątki tysięcy spraw, z których statystycznie co najmniej połowa może zostać zaskarżona do NSA. Oczekiwanie na rozpoznanie skargi kasacyjnej w tym sądzie wydłuży się zapewne do (szacunkowo licząc) 5–6 lat.

Bariera braków kadrowych jest możliwa do przełamania poprzez powołanie dodatkowych sędziów i asesorów do sądów wojewódzkich i NSA. Niestety byłaby to tak kosztowna zmiana, że biorąc pod uwagę stan budżetu państwa i bardzo poważne środki finansowe potrzebne do jej przeprowadzenia, nie wydaje się obecnie możliwa do realizacji.

Jak zbadano w raporcie wykonanym w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości²⁷, do sądów powszechnych tylko w roku 2017 wpłynęło ok. 130 tys. spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych²⁸. Zauważona przez autorów raportu malejąca tendencja wpływu omawianych spraw w latach 2002–2017 (z 300 tys. spraw w roku 2002 do 130 tys. w roku 2017) nie zmienia ogólnej oceny, że wciąż liczba spraw ubezpieczeniowych rozpoznawanych przez sądy powszechne jest tak duża, że przerasta możliwości orzecznicze sądów

25 M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013.

26 Na ten temat patrz np. *The right to a fair trial*, ed. T. Brooks, 2009, s. XI–XII.

27 A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, *Tendencje wpływu spraw do polskich sądów powszechnych. Analizy wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2019, s. 74–76, dostępne na <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/05/IWS-Siemaszko-Ostaszewski-W%C5%82odarczyk-Madejska-Tendencje-wp%C5%82ywu-spraw-do-polskich-s%C4%85d%C3%B3w-powszechnych.pdf> (12.06.2021).

28 Do sądów okręgowych nieco poniżej 100 tys., do sądów rejonowych nieco powyżej 30 tys. Pod względem liczebności wpływu poszczególnych kategorii spraw ubezpieczeniowych rozpatrywanych przez sądy okręgowe dominują trzy: o ustalenie istnienia obowiązku ubezpieczenia społecznego itp., o rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz o emeryturę. W ostatnim roku objętym analizą (2017) było ich odpowiednio: prawie 30 tys. (prawie dwukrotny wzrost), bez mała 13 tys. (spadek o ⅓) i prawie 11 tys. (spadek o ponad 80 proc.). W sądach rejonowych natomiast rozpatrywane były najczęściej sprawy ubezpieczeniowe procesowe oraz tzw. inne. W roku 2017 tych pierwszych było niespełna 30 tys. (spadek o blisko połowę), drugich zaś, co zaskakujące, było więcej – ich liczba wzrosła przeszło dwukrotnie (do poziomu przeszło 3 tys. w roku 2017).

administracyjnych²⁹. W roku 2017 do wszystkich (szesnastu) sądów administracyjnych w Polsce wpłynęło ogółem 72 426 spraw, w roku 2018 było to 65 963, a w roku 2019 – 70 227 spraw³⁰.

Gdyby zatem doszło do przekazania spraw ubezpieczeniowych do sądów administracyjnych, rocznie miałyby one wpływ większy o ok. 180 proc. od dotychczasowego. Tego rodzaju zmiana wpłynęłaby negatywnie na możliwości orzecznicze tych sądów, nieprzygotowanych strukturalnie, organizacyjnie ani liczebnie do rozpoznawania spraw ubezpieczeniowych. Ponadto wzrastająca procentowo liczba emerytów i rencistów, z uwagi na starzenie się społeczeństwa, jest i będzie zjawiskiem stałym, z którym należy wiązać również zwiększające (a przynajmniej niemalejące) obciążenie sądów analizowanymi sprawami.

Niezależnie więc od tego, czy sądy administracyjne w przyszłości będą rozpoznawać analizowane sprawy, nie należy spodziewać się obniżenia liczby tych spraw, a przynajmniej nie w czasie odpowiednim dla zbilansowania kosztów (finansowych i organizacyjnych) i przygotowania ewentualnych zmian.

Prawne aspekty możliwości przekazania spraw ubezpieczeniowych do sądów administracyjnych

Z perspektywy usprawnienia postępowania przed sądami powszechnymi wydaje się nie tylko możliwe, ale nawet pożądane przekazanie spraw ubezpieczeniowych do rozpoznania sądom administracyjnym. Ujednolicono by w ten sposób model postępowania w omawianych sprawach. Nie wydaje się to już jednak tak proste, gdy rozważy się zasady, według których prowadzone jest omawiane postępowanie, bardzo odmienne od zasad postępowania sądownoadministracyjnego.

Do zasad procesowych postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń przed sądami powszechnymi zalicza się zasady: ochrony słusznego interesu ubezpieczonego, ograniczonego formalizmu, merytorycznego rozpoznania odwołania w sprawach

29 Autorzy raportu (s. 78–79) podsumowali, że wpływ spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych należy niewątpliwie odnieść do struktury społecznej. W latach 2000–2006 zaobserwowano systematyczny spadek łącznej liczby emerytów i rencistów w Polsce, a w następnych latach do 2009 r. – wzrost, później od roku 2010 do 2014 – spadek, w latach 2015 i 2016 – minimalny wzrost ich liczby. Emeryci i renciści stanowili w 2000 r. ponad 24 proc. ludności Polski, tj. o ponad 1 punkt procentowy więcej niż w 2016 r. Jednak w przypadku emerytów zaobserwowano wzrost z ok. 12 proc. ludności Polski w 2000 r. do ponad 16 proc. w 2016 r. W 2016 r. liczba emerytów i rencistów w kraju wyniosła 8 908,9 tys. osób i była o 0,3 proc. wyższa niż w roku poprzednim. W stosunku do liczby ludności Polski grupa ta stanowiła 23,2 proc. i dominowały w niej osoby pobierające emerytury.

30 Informacje roczne o działalności sądów administracyjnych za poszczególne lata (tj. 2017, 2018, 2019), dostępne w zakładce „Sprawozdania roczne” na stronie NSA: <http://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> (12.06.2021).

tw. lekarskich pod warunkiem wyczerpania dwuinstancyjnego przed sądowego postępowania orzeczniczego, bezpłatności postępowania i jego szybkości³¹.

Sądy administracyjne ze względu na swój ustrój i specyfikę postępowania mogą zrealizować spośród wyżej wymienionych zasad tylko te dwie ostatnie; obecnie nie do zrealizowania są zasady ochrony słusznego interesu ubezpieczonego oraz ograniczonego formalizmu.

Dlatego dotychczas np. zaproponowano następujący schemat jednolitego postępowania administracyjnego w omawianych sprawach: I instancją byłby właściwy organ rentowy, II instancją – organy rentowe (np. wyznaczone oddziały ZUS) z wybranymi przedstawicielami czynnika społecznego, np. ławnikami. Od decyzji organów II instancji przysługiwałaby skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA), a od jego wyroku – skarga kasacyjna do NSA³². Podstawą tej propozycji były badania aktowe prowadzące do wniosku, że podstawowym mankamentem postępowania przed organami rentowymi jest brak (wystarczającej) analizy dokumentów (dowodów), które obecnie ubezpieczeni składają dopiero wraz z odwołaniem do sądów powszechnych.

Obecnie sądownictwo administracyjne w Polsce jest ukształtowane jako kasacyjne. Jeżeli zaskarżona decyzja zostanie uchylona wyrokiem sądu, sprawa zostaje przekazana organowi do ponownego rozpoznania, kolejna wydana w sprawie decyzja również może zostać zaskarżona do sądu.

Z perspektywy przeniesienia spraw ubezpieczeniowych do wyłącznego rozpoznania przed sądami administracyjnymi najistotniejsze znaczenie ma zatem poszerzenie kognicji sądów administracyjnych (poprzez umożliwienie orzekania merytorycznego i prowadzenia postępowania dowodowego) i zmiana przepisów dotyczących właściwości miejscowej sądów według miejsca zamieszkania ubezpieczonego.

Ocena możliwości i postulaty w zakresie przeniesienia spraw ubezpieczeniowych do sądów administracyjnych

Podsumowując, konieczne jest podkreślenie, że niezależnie od dalszych losów omawianego rodzaju spraw już teraz należałoby zmienić przepisy dotyczące właściwości miejscowej sądów administracyjnych pierwszej instancji i przekazać przynajmniej część spraw (określonych rodzajowo) do rozpoznania sądom właściwym ze względu na miejsce pobytu lub siedziby wnoszących skargę. Obecnie zasadniczo WSA w Warszawie jest sądem (wyłącznie) właściwym do rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (a także wielu innych) ze względu na uzależnienie właściwości miejscowej od miejsca

31 K. Antonów [w:] *Prawo pracy...*, *op. cit.*, s. 934.

32 E. Warzocha, *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 20–21.

siedziby organu, który wydał decyzję w ostatniej instancji (w omawianych sprawach – prezesa ZUS).

W sprawach ubezpieczeniowych właściwość ta powinna być ustalana według miejsca zamieszkania ubezpieczonego, przez analogię do właściwości miejscowej sądu powszechnego orzekającego w tych sprawach (art. 461 § 2 k.p.c.). Zmiana właściwości miejscowej sądów administracyjnych powinna być przeprowadzona jak najszybciej, w większości spraw odbyłoby się to z korzyścią dla szybkości postępowania sądownoadministracyjnego oraz dla jego stron w szczególności. Również nie bez znaczenia jest proporcjonalne obciążenie sędziów sądów administracyjnych, przekłada się ono bowiem na wydajność ich pracy. Sędziowie sądu warszawskiego rozpoznają nieproporcjonalnie większą liczbę, zazwyczaj trudniejszych, spraw w porównaniu z sędziami innych sądów administracyjnych, tymczasem wynagrodzenie za pracę sędziów wszystkich sądów jest takie samo, niezależnie od niewspółmiernego obciążenia liczbą zadań.

Bez wątpliwości warto rozszerzyć możliwość prowadzenia postępowania dowodowego, w szczególności poprzez dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, która jest zazwyczaj najistotniejsza w tych sprawach ubezpieczeniowych, w których prawo do świadczenia uzależnione jest od stanu zdrowia. Jeśli chodzi bowiem o inne dokumenty, np. poświadczające staż pracy, w tym także zeznania świadków, mogą one zostać rozpoznane na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. w jego obecnym brzmieniu³³. Oczywiście wymagałoby to przyjęcia odmiennej od dotychczasowej wykładni tego przepisu, dokonywanej przez sądy administracyjne, ale literalna treść przepisu, moim zdaniem, nie stoi temu na przeszkodzie³⁴.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto wąskie rozumienie „istotnych wątpliwości”, o których mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a. (dotyczyć one mogą jedynie zgodności zaskarżonego aktu z prawem, a nie ustaleń faktycznych), oraz wspomnianej w tym przepisie „niezbędności” (niezbędność z punktu widzenia możliwości dokonania prawidłowej kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu). Tymczasem przepis art. 106 § 5 p.p.s.a. stanowi, że do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Dalej w orzecznictwie przyjęto, iż przeprowadzenie dowodu na podstawie przepisu art. 106 § 3 p.p.s.a. jest uprawnieniem, lecz nie obowiązkiem sądu – a wobec tego nieskorzystanie z dyspozycji tego przepisu nie może stanowić zarzutu kasacyjnego³⁵.

33 Art. 106 § 3 p.p.s.a.: sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

34 W wyroku z 23 czerwca 2020, I OSK 2003/19 (orzeczenia.nsa.gov.pl), NSA podkreślił, że celem postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a., nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego w sprawie administracyjnej lecz ocena, czy organy administracji ustaliły ten stan zgodnie z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej, a następnie – czy dokonały prawidłowej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do dyspozycji przepisów prawa materialnego. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentu przez sąd administracyjny jest dopuszczalne wówczas, gdy postulowany (bądź dopuszczony z urzędu) dowód pozostaje w związku z oceną legalności zaskarżonego aktu.

35 Patrz np. wyrok NSA z 21 kwietnia 2020, II OSK 2487/19; wyrok NSA z 16 czerwca 2020, I OSK 2105/19.

Powołany przepis nie funkcjonuje jednakże w próżni, lecz w całym systemie postępowania przed sądami administracyjnymi, których uprawnienia mają charakter kasatoryjny, a nie merytoryczny. Przenoszenie ciężaru prowadzenia postępowania dowodowego na sąd administracyjny pozostaje w sprzeczności z jego rolą, która nie polega na rozstrzygnięciu spraw administracyjnych i sprowadza się do kontrolowania decyzji administracyjnych pod względem ich zgodności z prawem³⁶. Dlatego art. 106 § 3 i zawarte w nim uprawnienia sądu muszą być analizowane wraz z normami art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) oraz pkt 2 i 145a § 1 p.p.s.a.

Na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit a) p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Punkt 2) stanowi, że sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach. W myśl art. 145a § 1 p.p.s.a. w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

Sąd administracyjny nie może więc zastąpić organu i wydać orzeczenia merytorycznego, tj. zastępującego decyzję, nawet jeżeli taka konieczność pojawiłaby się po przeprowadzeniu dowodu z dokumentów (art. 106 § 3 p.p.s.a.). Najistotniejszym problemem prawnym jest więc nadanie tym sądom uprawnienia do merytorycznego orzekania, co spowodowałoby w rzeczywistości zatarcie różnicy między nimi a sądami powszechnymi, a w perspektywie – konieczność rozważenia zasadności dalszego utrzymywania dwojakiemu rodzaju sądownictwa w Polsce. Można przewidywać, że ostatecznie trafne okazałoby się stworzenie jednego rodzaju sądów (jednolitego sądu) w Polsce, jak to zresztą jest od lat w wielu państwach w Europie i na świecie. Ta ostatnia opcja wymagałaby jednakże zmiany Konstytucji RP, która w art. 175 ust. 1 stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

Wnioski

Z poczynionych wyżej uwag na temat możliwości przeniesienia spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznania przez sądy administracyjne wynika, że taka możliwość istnieje, musiałaby jednak zostać poprzedzona kilkoma zasadniczymi zmianami.

³⁶ Wyrok NSA z 25 lutego 2020, II FSK 1953/19; H. Izdebski, *Rozdział VIII. Orzekanie na podstawie akt sprawy a przeprowadzanie dowodów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Dowody w postępowaniach sądowych*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2018.

Inaczej niż zwykle to się dzieje, najpierw sądy administracyjne musiałyby zostać przeorganizowane w taki sposób, aby były w stanie przyjąć do rozpoznania od kilku tysięcy do kilkudziesięciu tysięcy spraw więcej w skali roku. Konieczne byłoby zwiększenie etatów orzeczniczych, asystenckich i sekretarskich, i to o bardzo dużą liczbę. Biorąc pod uwagę, że obecnie we wszystkich sądach administracyjnych w Polsce orzeka ok. 300 sędziów (a w NSA ok. 100), ten wzrost musiałby być bardzo duży – zapewne do ok. 1000 etatów orzeczniczych (wliczając w tę liczbę asesorów). Można również zwiększyć uprawnienia orzecznicze referendarzy sądowych zatrudnionych w sądach wojewódzkich, co na pewno usprawniłoby i przyspieszyłoby postępowanie w sprawach ubezpieczeniowych.

Niemniej jednak te wstępne przygotowania wymagałyby bardzo dużych nakładów finansowych, nie tylko na wynagrodzenia ww. osób, ale przygotowanie/przystosowanie/zakup lokali na potrzeby sądów, w szczególności wydziałów, które miałyby orzekać w sprawach ubezpieczeniowych. Już obecnie warszawski Sąd Administracyjny boryka się z brakiem wystarczającej liczby pomieszczeń dla sędziów i pracowników sądu, nie mówiąc o liczbie sal sądowych. Trudno wyobrazić sobie, jak i gdzie (organizacyjnie) miałyby nastąpić rozpoznawanie spraw ubezpieczeniowych w tak dużej skali, jaka wynika z wyżej zaprezentowanych statystyk.

Następna w kolejności, ale oczywiście nie pod względem ważności, przeszkoda to konieczność zmian w odpowiednich przepisach prawa. Gdy chodzi o k.p.c., wykreślenie postępowania odrębnego w sprawach ubezpieczeniowych na pewno byłoby zasadne, zwłaszcza że jestem przeciwnikiem tak wielu postępowań odrębnych w ramach postępowania cywilnego. Odpowiedzialnie, nie tylko jako procesalista cywilny, ale przede wszystkim jako sędzia z 10-letnim doświadczeniem orzeczniczym w sądzie powszechnym (w latach 1999–2009), mogę stwierdzić zbędność wszystkich postępowań odrębnych za wyjątkiem nakazowego i upominawczego. Natomiast jako sędzia przez ostatnie 12 lat (od roku 2009) orzekający w sądzie administracyjnym uważam, że jak najbardziej sądy te mogłyby rozpoznawać (wszystkie) sprawy ubezpieczeniowe pod warunkiem dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych w p.p.s.a. i umożliwienia prowadzenia w szerszym zakresie postępowania dowodowego oraz orzekania merytorycznego.

Jeżeli sądy administracyjne mogłyby w pełnym zakresie korzystać (w sprawach ubezpieczeniowych) z dowodu z dokumentów oraz z opinii biegłych, byłoby to zasadniczo wystarczające do wydania następnie merytorycznego orzeczenia w sprawie. Wprowadzenie odpowiednich zmian przepisów p.p.s.a. nie jest trudne z perspektywy legislatora, lecz trzeba mieć na uwadze, że zmiana prawa nie jest wartością samą w sobie, jeżeli nie jest odpowiednio przygotowana koncepcyjnie, w szczególności w sprawach organizacyjnych.

Z tej przyczyny opowiadam się za przekazaniem spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznania przez sądy administracyjne, ale w dłuższej perspektywie czasowej, na pewno nie pochopnie, bez przygotowania. Taka zmiana wymaga bowiem uprzedniego wydatkowania bardzo poważnych środków finansowych, w przeciwnym

razie całkowicie sparaliżuje pracę sądów administracyjnych na kilka następnych lat. Omawiane sprawy mają zbyt duże znaczenie życiowe i bytowe dla ubezpieczonych, aby można było usprawiedliwić chaos, jaki mogłoby spowodować nieprzygotowane prawidłowo przekazanie spraw. Jakkolwiek więc zrozumiałym jest argument, że przekazanie poprawiłoby znacząco statystyki sprawności postępowań przed sądami powszechnymi, trzeba podkreślić równocześnie, że całkowicie załamałoby ono sprawność sądów administracyjnych.

dr hab. Agnieszka Góra-Błaszczkowska
prof. Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie
sędzia WSA w Warszawie
ORCID: 0000-0002-6862-3840

ŹRÓDŁA

- Antonów K. [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Antonów K., *Kontraduktoryjno-dyspozycyjny model procesu cywilnego a postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Z zagadnień prawa pracy i prawa socjalnego. Księga jubileuszowa Profesora Herberta Szurgacza*, red. Z. Kubot, T. Kuczyński, Warszawa 2011.
- Antonów K., *Postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K.W. Baran, Warszawa 2019.
- Antonów K., *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych oraz ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011.
- Antonów K., *Właściwości prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *System prawa ubezpieczeń społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020.
- Babińska-Górecka R., *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007.
- Cholewa-Klimek M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006.
- Chylak K., *The evolution of social insurance management in the Polish lands up until the outbreak of World War II*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2020, nr 2.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Gajda-Durlik M., *Postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2020.
- Gajda-Durlik M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przemysł 2005.
- Gajewski S., *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Góra-Błaszczkowska A., *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I B. Komentarz. Art. 425–729*, wyd. 3, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020.

- Gudowska B., *Zainteresowany, czyli kłopot (uwagi o art. 477¹¹ k.p.c.)* [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Rozdział VIII. Orzekanie na podstawie akt sprawy a przeprowadzanie dowodów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Dowody w postępowaniach sądowych*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2018.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2020.
- Klimas M., *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013.
- Knoppek K., *Postępowanie cywilne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2015.
- Koczur W., *Przegląd systemu emerytalnego 2016. Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności. Kluczowe zagadnienia i rekomendacje. Podsumowanie*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 2.
- Moszczyńska U., *Strony postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Poznań 2018, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/24670/1/Urszula%20Moszczy%C5%84ska%20-%20Doktorat.pdf> (12.06.2021).
- Nowakowski M., *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej* [w:] *Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa, prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. S. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012.
- Nowakowski M., *Okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2017.
- Nowakowski M., *Social insurance courts in the Polish People's Republic*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2020, nr 2.
- Pacud R., *Rola przymusu w ubezpieczeniach społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 3.
- Płażek S., *Autonomia prawa ubezpieczenia społecznego* [w:] *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, red. B. Wagner, Kraków 1996.
- Pogonowski M., *Działania kontrolne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – rola ZUS w systemie kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 60, z. 4 (363).
- Siemaszko A., Ostaszewski P., Włodarczyk-Madejska J., *Tendencje wpływu spraw do polskich sądów powszechnych*, Warszawa 2019.
- Suchacki B., *Sądowe postępowanie odwoławcze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych z perspektywy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wybrane zagadnienia*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2015, nr XIII, z. 2.
- Szubert W., *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szumlicz T., *O szerszym spojrzeniu na ryzyka o charakterze społecznym* [w:] *Ubezpieczenia we współczesnym świecie. Problemy i tendencje*, red. I. Kwiecień, Wrocław 2017.
- Szumlicz T., *Świadomość ryzyka społecznego jako podstawa wiedzy o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2017, nr 1.
- Szumlicz T., *Ubezpieczenie w polityce społecznej. Teksty i komentarze*, Warszawa 2015.

- Szumlicz T., *Zabezpieczenie społeczne... 50 lat później*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2016, nr 3.
- Uścińska G., Samoraj-Charitonow B., Kolek A., *Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Warzocha E., *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach emerytalnych – w świetle wyników badań aktowych*, Warszawa 2009.
- Warzocha E., *Skutki wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania lekarskiego w sprawach rentowych*, Warszawa 2008.
- Zieliński T., *Stosowanie przepisów i pojęć prawa cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Studia Cywilistyczne” 1989, t. XXXV.

On the possibility of referring social insurance cases to be exclusively heard by administrative courts – a voice in the discussion

The author analyzes the possibility of transferring social insurance related cases for exclusive examination by administrative courts as a means of unifying the type of courts dealing with such cases. The current regulations are anachronistic and do not take into account the specificity of the discussed cases between ZUS as the social insurance body and the insured party. However, the number of social insurance cases heard by ordinary courts is so large that any transfer to administrative courts would require appropriate preparation and considerable additional funding.

Key words: civil proceedings, proceedings before administrative courts, administrative courts, common courts, social insurance