

ANDRZEJ JABŁOŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO W SPRAWACH
Z ZAKRESU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpatrywane są przez sądy w postępowaniu procesowym, w trybie odrębnym uregulowanym w art. 459 i nast. kodeksu postępowania cywilnego¹. Postępowanie to ma charakter odwoławczy² względem poprzedzającego je postępowania przed organem rentowym i pełni wobec niego funkcję kontrolną³. Przeniesienie sprawy z etapu postępowania administracyjnego toczącego się przed organem rentowym na drogę postępowania cywilnego przed sądem rodzi wiele problemów, które nie zawsze znalazły jednoznaczne rozwiązanie w przepisach prawa i budzą wątpliwości w praktyce. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie specyficznych, nieznanych zwykłemu postępowaniu cywilnemu, problemów prawnych pojawiających się na etapie wszczęcia postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które wynikają z potrzeby dostosowania procedury postępowania cywilnego do potrzeb kontroli wydanej przez organ rentowy decyzji, a także podjęcie próby wyjaśnienia tych wątpliwości na gruncie obowiązującego stanu prawnego.

1. CHARAKTER PRAWNY ODWOŁANIA

Wszczęcie postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych następuje przez wniesienie odwołania. Odwołanie jest szczególnym

¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. 2014 poz. 101 ze zm. (dalej: k.p.c.).

² K. Antonów, [w:] *Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. K. Antonów, A. Jabłoński, Warszawa 2014, s. 352 i podane tam literatura oraz orzecznictwo.

³ Niniejsze opracowanie, z uwagi na swoje ograniczone ramy, dotyczy wyłącznie problematyki wszczęcia postępowania sądowego przez wniesienie odwołania od decyzji organów rentowych, pominięto w nim natomiast odwołanie na bezczynność organu rentowego.

pismem procesowym, którego charakter prawny budzi spory⁴. Według jednego z poglądów odwołanie jest środkiem odwoławczym, a argumentów na rzecz tego stanowiska upatruje się w przyjętej przez ustawodawcę terminologii (nazwa „odwołanie”). Wskazać tu należy przede wszystkim na art. 469 k.p.c., w którym posłużono się wprost zwrotem „środek odwoławczy”⁵. Dominujący jednak jest pogląd uznający odwołanie za pozew. Zdaniem K. Kolasińskiego odwołanie od decyzji organu rentowego jest środkiem procesowym, za którego pośrednictwem powód wysuwa przed sąd w stosunku do pozwanego konkretne żądania⁶. Podobnie M. Cholewa-Klimek podkreśla, że odwołanie należy rozumieć jako odpowiednik powództwa⁷. Do poglądów uznających odwołanie za pozew przychyliła się M. Klimas, której zdaniem elementy treści odwołania sprowadzają się do istotnych elementów powództwa, a różnica wynika z tego, że treść żądania w odwołaniu jest limitowana zakresem decyzji⁸.

Przychyłam się do drugiego z przedstawionych poglądów, tj. że odwołanie pełni rolę pozwu i ma zbliżony do niego charakter, z zastrzeżeniem jednak odrębności wynikających z odwoławczego charakteru postępowania sądowego względem uprzednio wydanej decyzji organu rentowego. Przede wszystkim odwołanie jest pismem procesowym inicjującym postępowanie sądowe w I instancji, a więc pełni rolę pozwu⁹. Podobieństwo odwołania i pozwu widoczne jest nie tylko w roli procesowej, lecz także na poziomie treści. Zasadniczą treścią odwołania jest żądanie, które — tak jak powództwo — podlega merytorycznej ocenie sądu. Ze względu na powyższe uzasadnione jest, w mojej ocenie, stosowanie do odwołania przepisów o pozwie w zakresie nieuregulowanym w przepisach o postępowaniu odrębnym. Trzeba też jednak zastrzec, że odwoławczy charakter postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych determinuje pewne odrębności odwołania, które różni je od pozwu, a które są charakterystyczne dla środka odwoławczego i uzasadniają użycie przez ustawodawcę pojęcia: „odwołanie”. Z treści art. 477⁹ k.p.c. oraz art. 477¹⁰ k.p.c. wynika, że odwołanie wnosi się od decyzji organów rentowych i powinno zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, co oznacza, że wniesienie odwołania determinowane jest uprzednim wydaniem decyzji i ma charakter kontrolny wobec tej decyzji, a dla strony stanowi jedyny środek odwołania się od niej. Jeżeli zatem wniesione pismo nie ma związku z uprzednio wydaną

⁴ Szerzej na ten temat zob. M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, s. 186–188.

⁵ J. Mazurek, J. Sieklucki, *Nowe uregulowanie ochrony sądowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, „Nowe Prawo” 1988, nr 2–3, s. 54.

⁶ K. Kolasiński, *Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1989, s. 97.

⁷ M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2010, s. 179.

⁸ M. Klimas, *op. cit.*, s. 188.

⁹ Tak m.in. SN w postanowieniu z dnia 19 czerwca 1998 r. II UKN 105/98, OSNP 1999 nr 16, poz. 529.

decyzją (to znaczy decyzja nie została wydana), wówczas pismo to nie stanowi odwołania, lecz powinno być potraktowane stosownie do jego treści jako wniosek o wydanie decyzji (a wówczas sprawę sąd powinien przekazać właściwemu organowi rentowemu). Trzeba też zwrócić uwagę na treść art. 477⁹ § 1 i 3 k.p.c., zgodnie z którymi odwołanie wnosi się w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji, odwołanie zaś wniesione po upływie tego terminu sąd odrzuca. Oznacza to, że wniesienie odwołania może nastąpić tylko w krótkim, wyznaczonym przez ustawodawcę terminie procesowym, a niedochowanie terminu sankcjonowane jest — podobnie jak w przypadku środków odwoławczych — rygorem odrzucenia.

2. WYMOGI FORMALNE ODWOŁANIA

Wymogi formalne odwołania zostały określone w art. 477¹⁰ k.p.c. Zgodnie z tym przepisem odwołanie powinno zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji, określenie i zwięzłe uzasadnienie zarzutów i wniosków oraz podpis ubezpieczonego albo jego przedstawiciela lub pełnomocnika¹⁰. Wskazany przepis jest przejawem zasady ograniczonego formalizmu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Odwoławczy charakter postępowania przed sądem ubezpieczeń społecznych przesądza o tym, że w odwołaniu powinna zostać oznaczona zaskarżona decyzja. Oznaczenie zaskarżonej decyzji polega na takim jej sprecyzowaniu, by możliwe było jej jednoznaczne zidentyfikowanie. Powinno to nastąpić przez wskazanie organu, który wydał decyzję, daty wydania oraz symbolu, a także jej przedmiotu.

Zarzuty to twierdzenia strony na temat zaskarżonej decyzji, w których wyraża ona swoją negatywną ocenę. Ustawodawca nie określił, jakiego rodzaju zarzuty mogą być zgłaszane w odwołaniu, co oznacza, że przedmiotem zarzutów mogą być wszelkie wadliwości. W praktyce zarzuty najczęściej dotyczą błędów w ustaleniach faktycznych popełnionych przez organ rentowy oraz niewłaściwego zastosowania prawa materialnego. Ponieważ art. 477¹⁰ k.p.c. nie stawia szczególnych wymogów, zarzut może polegać na ogólnym wyrażeniu niezadowolenia z wydanej decyzji przez wnoszącego pismo¹¹. W literaturze wyrażany jest pogląd, by odwołującego obowiązywać do wskazania chociażby podstawowych zarzutów¹². Wprawdzie na etapie konstruowania odwołania jako pisma procesowego nie wydaje się to konieczne, tym niemniej w toku postępowania obowiązkiem sądu będzie jednak uzyskanie od strony oświadczenia precyzującego te zarzuty i ich zwięzłe uzasadnienie. W przeciwnym razie prowadzenie postępowania byłoby bezprzedmiotowe.

¹⁰ Szerzej na temat treści odwołania zob. K. Gajda-Roszczyńska, *Komentarz do art. 477¹⁰ k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*. Tom I, *Komentarz*, red. A. Góra-Błaszczkowska, 2015/Legalis; Ł. Graczyk, *Odwołanie od decyzji organu rentowego*, PiZS 2011, nr 12, s. 26–27; M. Klimas, *op. cit.*, s. 189–190.

¹¹ Wyrok SN z dnia 20 maja 2004 r., II UK 396/03, OSNPUSiSP 2005 nr 1, poz. 22.

¹² Ł. Graczyk, *op. cit.*, s. 26.

W odwołaniu powinny również zostać wskazane wnioski. Zdaniem M. Klimas przez wnioski należy rozumieć treść zgłoszonego przez odwołującego żądania, a więc czy wnosi o zmianę, czy o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz jaki jest zakres tego żądania, czyli czy dotyczy całości decyzji, czy tylko jej części¹³. Sąd jest związany zakresem zaskarżenia i nie może zmienić decyzji w części niezaskarżonej. Wnioski mogą mieć także charakter proceduralny i dotyczyć np. przeprowadzenia dowodów, zwolnienia od kosztów procesu.

W literaturze i orzecznictwie od dawna budzi spory to, czy wyliczenie z art. 477¹⁰ k.p.c. ma charakter wyczerpujący, czy też odwołanie powinno spełniać również ogólne wymogi formalne przewidziane dla pisma procesowego, określone w art. 126 k.p.c. Według jednego z poglądów w odniesieniu do odwołania w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych ma zastosowanie art. 126 k.p.c. dotyczący wymogów formalnych pisma procesowego, z wyjątkiem art. 126 § 1 pkt 1 k.p.c., którego zastosowanie wyłączone jest przez art. 477¹⁰ § 1 k.p.c.¹⁴ Według innego poglądu odwołanie jest odformalizowanym pismem procesowym, a celem art. 477¹⁰ k.p.c. jest zliberalizowanie jego wymagań formalnych, przez co wyłączone jest stosowanie art. 126 k.p.c.¹⁵

Rozbieżności co do wymogów formalnych odwołania występują także w orzecznictwie. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 18 czerwca 1998 r. UKN 91/98¹⁶ Sąd Najwyższy stwierdził, że odrębność postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie polega w żadnym razie na obniżeniu formalnych i treściowych wymagań pism procesowych. Podobnie w postanowieniu z dnia 20 kwietnia 2000 r., UKN 132/00¹⁷ Sąd Najwyższy przyjął, że odwołanie pełni funkcję pozwu i jak każde pismo procesowe powinno zawierać elementy wskazane w art. 126 k.p.c., w tym oznaczenie rodzaju pisma, osnovę wniosku oraz dowody na poparcie przytoczonych okoliczności. Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 lipca 2005 r., UZP 705¹⁸. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy stwierdził, że odwołanie ma charakter odformalizowany i nie trzeba w nim wykazywać żadnych konkretnych zarzutów czy podstaw, a nawet wniosków. Wystarczy sam przejaw niezadowolenia z decyzji organu rentowego i wyrażenie woli co do odmiennego rozstrzygnięcia. Zdaniem Sądu Najwyższego art. 477⁹ k.p.c. nie wprowadza żadnych wymagań formalnych co do odwołania, nie można zatem

¹³ M. Klimas, *op. cit.*, s. 190.

¹⁴ Tak np. K. Flaga-Gieruszyńska, *Komentarz do art. 477¹⁰ k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, 2017/Legalis; K. Gajda-Roszczyńska, *op. cit.*; K. Gonera, *Komentarz do art. 477¹⁰ k.p.c.*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II, red. K. Piasecki, 2016/Legalis; Ł. Graczyk, *op. cit.*, s. 24.

¹⁵ Tak K. Kolański, *op. cit.*, s. 98; pogląd ten podzielają M. Cholewa-Klimek, *op. cit.*, s. 185; oraz M. Klimas, *op. cit.*, s. 193.

¹⁶ OSNP 1999, nr 17, poz. 563.

¹⁷ Z problematyki prawa pracy i ubezpieczeń społecznych 2001, nr 6, poz. 69.

¹⁸ OSNP 2005, nr 24, poz. 396.

wymagać, aby odwołujący się określił dokładnie żądanie, a w sprawach o prawa majątkowe oznaczył wartość przedmiotu sporu i wskazał żadaną kwotę.

Należy zgodzić się z poglądem, że odwołanie ma charakter odformalizowany, a spełnienie wymogów formalnych określonych w art. 477¹⁰ k.p.c. jest wystarczające dla uznania pisma za spełniające kryteria odwołania¹⁹, któremu sąd powinien nadać bieg. Jeżeli ustawodawca chciałby, aby odwołanie czyniło zadość ogólnym wymaganiom formalnym przewidzianym dla pisma procesowego, przewidzianym w art. 126 k.p.c., powinien taki wymóg przewidzieć wprost w przepisach normujących postępowanie odrębne, podobnie jak uczynił to w postępowaniach regulacyjnych (por. art. 479²⁸ § 3 k.p.c., art. 477⁴⁹ § 1 k.p.c.). Jednocześnie trzeba zauważyć, że nie jest możliwe, by postępowanie sądowe, które ze swej istoty ma charakter ściśle sformalizowany, toczyło się bez określenia takich formalnych elementów, jak oznaczenie stron czy ich miejsca zamieszkania. Za konieczne należy również uznać doręczanie odpisu pisma procesowego drugiej stronie czy też dołączenie pełnomocnictwa, jeśli strona jest reprezentowana przez pełnomocnika. Z tego też względu należy przyjąć, że postępowanie może się toczyć tylko wtedy, gdy odwołanie spełnia także ogólne warunki dla pism procesowych z art. 126 § 2–4 k.p.c. Jeżeli elementy te nie zostały określone w odwołaniu, ich ustalenie powinno nastąpić z inicjatywy sądu, który powinien wykorzystać tu instytucję wstępnego wyjaśnienia sprawy oraz posiedzenia wyjaśniającego.

Powyższe uwagi nie dotyczą sytuacji, w której strona reprezentowana jest przez profesjonalnego pełnomocnika. Adwokat i radca prawny reprezentujący stronę w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie może oczekiwać obniżenia wymagań co do standardu wnoszonych pism procesowych²⁰. W wypadku strony reprezentowanej przez fachowego pełnomocnika uzupełnienie braków formalnych odwołania powinno nastąpić w trybie art. 130 k.p.c., tj. pod rygorem zwrotu. Jeżeli ustawodawca chciałby tu przyjąć odmienne od wynikających z art. 130 k.p.c. zasady, zdecydowałby się na szczególną regulację, taką jak w przypadku postępowań regulacyjnych, gdzie uzupełnienie odwołania następuje pod rygorem odrzucenia. Brak takiej szczególnej regulacji uzasadnia zastosowanie reguł właściwych dla uzupełnienia braków formalnych pozwu.

3. TERMIN DO WNIESIENIA ODWOŁANIA

Zgodnie z art. 477⁹ § 1 k.p.c. termin do wniesienia odwołania wynosi miesiąc od doręczenia decyzji. Termin miesięczny rozpoczyna swój bieg z chwilą otrzymania odpisu decyzji przez adresata²¹. Do obliczenia miesięcznego terminu do

¹⁹ K. Antonów, *op. cit.*, s. 380.

²⁰ Zob. postanowienie SN z 18 czerwca 1998 r., II UKN 91/98, OSNAPiUS 1999, nr 17, poz. 563.

²¹ Szerzej na temat doręczenia decyzji zob. Ł. Graczyk, *op. cit.*, s. 28.

wniesienia odwołania jako terminu ciągłego stosuje się art. 112 k.c. i art. 115 k.c., tj. termin ten upływa w dniu, który datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w tym miesiącu nie było — w ostatnim dniu tego miesiąca.

Termin do wniesienia odwołania ma charakter ustawowy, tzn. że nie może być przedłużany lub skracany przez sąd, a nadto należy go zaliczyć do terminów procesowych, a nie materialnoprawnych. Sąd z urzędu bada zachowanie terminu. W razie uchybienia terminowi sąd ma obowiązek z urzędu ocenić, czy zachodzą przesłanki do merytorycznego rozpoznania sprawy, czy też do odrzucenia odwołania.

Odrzucenie odwołania wniesionego po terminie jest obowiązkiem sądu. Ustawodawca dopuszcza jednak możliwość rozpoznania spóźnionego odwołania, jeżeli przekroczenie terminu nie było nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się. Obie te przesłanki muszą wystąpić łącznie. Pojęcie „przyczyny niezależne od odwołującego się” to pojęcie szersze niż brak winy strony w rozumieniu art. 168 k.p.c. i pozwala na uwzględnienie też niektórych przyczyn zawnionych²². Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu dnia 14 lutego 1996 r. II URN 63/95²³, gdy przekroczenie terminu nie jest nadmierne, obowiązkiem sądu określonym w art. 477⁹ § 3 k.p.c. jest przed odrzuceniem odwołania wyjaśnienie przyczyn tego przekroczenia i ocena, czy były to przyczyny niezależne od odwołującego się. Zdaniem Sądu Najwyższego ocena okoliczności związanych z uchybieniem terminu jest obowiązkiem sądu, co należy interpretować jako konieczność działania przez sąd z urzędu. Nie jest zatem konieczne złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Jednak wyrażam pogląd, że przytoczenie okoliczności, które spowodowały uchybienie terminowi, należy do strony. Sąd nie ma obowiązku ustalać z urzędu przyczyn wniesienia odwołania po terminie i prowadzenia dochodzenia w celu ustalenia przyczyn usprawiedliwiających opóźnienie²⁴.

Wątpliwości budzi, czy odwołujący się ma wykazać okoliczności, które spowodowały przekroczenie terminu, czy też wystarczające jest uprawdopodobnienie tych okoliczności. Zdaniem Ł. Graczyka w sytuacji naruszenia terminu sąd jest zobligowany do odrzucenia odwołania poza przypadkami, gdy strona odwołująca się wykaże, iż przekroczenie miesięcznego terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn od niej niezależnych²⁵. W mojej ocenie taka interpretacja jest zbyt rygorystyczna, gdyż prowadziłaby do sytuacji, w której pozycja wnoszącego odwołanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych byłaby gorsza niż strony wnioskującej o przywrócenie terminu na podstawie art. 168 k.p.c. Wystarczające powinno być zatem uprawdopodobnienie okoliczności uzasadniających zastosowanie art. 477⁹ § 3 k.p.c.

²² Szerzej zob. K. Antonów, *op. cit.*, s. 366–367.

²³ OSNAPiUS 1996, nr 17, poz. 256.

²⁴ M. Cholewa-Klimek, *op. cit.*, s. 184; postanowienie SN z 14 września 1995 r., I URN 36-95, OSNAPiUS 1996, nr 13, poz. 191.

²⁵ Ł. Graczyk, *op. cit.*, s. 28.

Jeżeli przekroczenie terminu było nadmierne albo jeżeli nastąpiło z przyczyn zależnych od odwołującego się, sąd wydaje postanowienie o odrzuceniu odwołania. Ustawodawca nie rozstrzyga natomiast kwestii, czy sąd ma wydać postanowienie pozytywne, tj. o „przywróceniu terminu” (tzn. kontynuowaniu postępowania mimo uchybienia terminowi). Zdaniem Ł. Graczyka błędem byłoby wydanie w tym zakresie przez sąd niezaskarżalnego postanowienia o przywrócenie terminu²⁶. Należy się zgodzić z tym poglądem. Co do zasady skierowanie przez przewodniczącego sprawy na rozprawę jest równoznaczne z odmową odrzucenia odwołania (choć nie ma przeszkód, by postanowienie takie zapadło również na rozprawie). Jeżeli ustawodawca nie wymaga pozytywnego rozstrzygnięcia o przywróceniu terminu, nie ma podstaw prawnych, by sąd takie postanowienie wydawał. Przewodniczący powinien jednak, kierując się zasadą lojalności, uprzedzić strony, że nie widzi podstaw do odrzucenia odwołania.

Ustawodawca nie normuje również kwestii, czy sąd ma obowiązek odnieść się formalnie do wniosku organu rentowego o odrzucenie odwołania, jeżeli brakuje podstaw do jego uwzględnienia. Zdaniem Ł. Graczyka sąd powinien w takiej sytuacji wydać postanowienie o odmowie odrzucenia odwołania, na które organowi rentowemu będzie przysługiwało zażalenie do sądu II instancji²⁷. Autor ten proponuje zatem zastosować przez analogię przepisy o odmowie odrzucenia pozwu. Pogląd ten nie wydaje się słuszny, a to z tego względu, że wydanie odrębnego postanowienia o odmowie odrzucenia pozwu jest konieczne, gdy sąd rozstrzyga zarzut nieważności postępowania. Natomiast odrzucenie odwołania jest następstwem przekroczenia terminu do jego wniesienia, co nasuwa raczej analogię z przekroczeniem terminu do wniesienia środka zaskarżenia. W wypadku takiej sytuacji zaś sąd nie wydaje odrębnego postanowienia o odmowie odrzucenia apelacji czy też zażalenia.

Powszechnie akceptowany jest pogląd, że art. 477⁹ § 3 k.p.c. jest przepisem szczególnym względem art. 168 i nast. k.p.c., a tym samym nie jest możliwe przywrócenie terminu do złożenia odwołania na podstawie ogólnych przepisów o przywrócenie terminu²⁸. Należy jednak zastrzec, że w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisy art. 168 i nast. k.p.c. o przywróceniu terminu mogą znaleźć zastosowanie, np. w odniesieniu do takich czynności, jak chociażby uzupełnienia braków formalnych odwołania. Jeżeli zatem sąd dokona zwrotu odwołania ze względu na jego braki formalne (np. brak pełnomocnictwa lub brak podpisu), wówczas odwołujący ma dwie możliwości: może wnieść ponownie odwołanie z uzasadnieniem, że przekroczenie terminu nie było nadmierne i nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych, co będzie dyskusyjne, albo też może złożyć wniosek o przywrócenie terminu do uzupełnienia braków formalnych odwołania na podstawie art. 168 k.p.c.

²⁶ *Ibidem*, s. 29.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ K. Antonów, *op. cit.*, s. 366 i powołane tam orzecznictwo; M. Cholewa-Klimek, *op. cit.*, s. 184.

4. PROBLEM ODPOWIEDZI NA ODWOŁANIE

Zgodnie z art. 477⁹ § 2 k.p.c. organ rentowy przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu z zachowaniem przepisów odrębnych²⁹. Te przepisy odrębne to art. 83 ust. 7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym jeżeli odwołanie nie zostało w całości lub w części uwzględnione, zakład przekazuje niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia odwołania, sprawę do sądu wraz z uzasadnieniem. Zdaniem K. Antonowa uzasadnienie polega na sporządzeniu pisma procesowego — tzw. odpowiedzi na odwołanie, w której organ rentowy powinien odnieść się do wszystkich zarzutów podniesionych przez odwołującego się i wskazać przyczynę nieuwzględnienia odwołania³⁰.

Jako dyskusyjne należy uznać to, że obowiązek złożenia przez organ rentowy odpowiedzi na odwołanie został uregulowany w ustawie o sus, co rodzi problem relacji tej regulacji względem przepisów k.p.c. Wątpliwości budzi także to, że terminologia przyjęta w ustawie o sus w żaden sposób nie przystaje do terminologii prawa procesowego. Należałoby postulować dokonanie przez ustawodawcę odpowiednich zmian w tym zakresie.

Pojawia się pytanie, czy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd może zobowiązać organ rentowy do złożenia odpowiedzi na odwołanie. Brak odpowiedniej regulacji w postępowaniu odrębnym oraz przyjęta w niniejszym opracowaniu koncepcja o zbliżonym charakterze odwołania i pozwu dają podstawę do odpowiedniego zastosowania przepisów o odpowiedzi na pozew. Pojawia się jednak wątpliwość, czy możliwość zastosowania przepisów odnoszących się do odpowiedzi na pozew nie jest wyłączona przez art. 83 ust. 7 ustawy o sus. W mojej ocenie taki wniosek byłby zbyt daleko idący. Trzeba bowiem zauważyć, iż adresatem normy z art. 83 ust. 7 ustawy o sus jest organ rentowy, a nie sąd, a zatem przepis ten nie może wyłączać uprawnienia przewodniczącego do żądania odpowiedzi na odwołanie na podstawie art. 207 § 2 k.p.c. Poza tym art. 83 ust. 7 ustawy o sus znajdzie zastosowanie tylko wtedy, gdy odwołanie zostało wniesione za pośrednictwem organu rentowego, a zatem jeśli zostało złożone bezpośrednio w sądzie, podstawą do żądania odpowiedzi na odwołanie powinien być art. 207 § 2 k.p.c. Należy zatem opowiedzieć się za możliwością stosowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych art. 207 k.p.c. o odpowiedzi na pozew, co w konsekwencji ma istotne znaczenie dla tego postępowania, bo daje możliwość zastosowania prekluzji dowodowej, o której mowa w art. 207 § 6 k.p.c., gdy strony są reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników.

²⁹ Szerzej na temat samokontroli decyzji przez organ rentowy zob. K. Antonów, *op. cit.*, s. 364–365.

³⁰ *Ibidem*, s. 362.

5. TERMIN WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

Wszczęcie postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych następuje z chwilą wniesienia odwołania, które pełni tu rolę pozwu. Do określenia momentu wszczęcia postępowania w wyniku wniesienia odwołania należy odpowiednio stosować przepisy o pozwie, z zastrzeżeniem jednak odrębności wynikających z art. 477⁹ § 1 k.p.c. Zgodnie z art. 477⁹ § 1 k.p.c. odwołanie od decyzji organów rentowych wnosi się do organu, który wydał decyzję. Nie ma jednak przeszkód, by odwołanie zostało wniesione na ogólnych zasadach przewidzianych dla pozwu³¹ bezpośrednio do sądu. Z chwilą wniesienia odwołania odpowiednio do organu rentowego lub do sądu następuje wszczęcie postępowania i powstają skutki prawne, jakie ustawa wiąże z wytoczeniem powództwa. Cofnięcie odwołania wniesionego do organu rentowego będzie wymagało wydania przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania, nawet jeśli cofnięcie nastąpiło przed przekazaniem akt sprawy do sądu.

W procesie cywilnym ważne znaczenie ma również określenie chwili doręczenia pozwu pozwanemu. Z chwilą tą bowiem powstaje stan zawisłości sprawy (*lis pendens*) i nie jest możliwe wszczęcie w toku sprawy pomiędzy tymi samymi stronami nowego postępowania o to samo roszczenie (art. 192 pkt 1 k.p.c.). Zastosowanie tego przepisu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie budzi wątpliwości, gdy odwołanie zostało wniesione bezpośrednio do sądu. Wówczas to bowiem sąd na ogólnych zasadach doręcza odwołanie organowi rentowemu, a z chwilą doręczenia następują skutki z art. 192 k.p.c. Wątpliwości powstają wówczas, gdy odwołanie zostało wniesione do organu rentowego. W takiej sytuacji nie ma potrzeby, by sąd ponownie doręczał organowi rentowemu odwołanie, skoro miał on możliwość zapoznania się z odwołaniem wniesionym przez stronę. Odpowiednie zastosowanie art. 192 k.p.c. w tej sytuacji prowadzi do wniosku, że stan zawisłości sprawy powstaje z chwilą wniesienia odwołania do organu rentowego. Z tą bowiem chwilą organ rentowy zna treść wniesionego odwołania i ma możliwość merytorycznego odniesienia się do niego, a więc powstaje sytuacja, w której między stronami zawiązuje się stosunek procesowy. Od tej chwili nie jest możliwe wniesienie kolejnego odwołania od tej samej decyzji. Jeżeli jednak zostało wniesione kolejne odwołanie do sądu, co często zdarza się w praktyce, sąd powinien takie odwołanie odrzucić na podstawie art 199 k.p.c.

³¹ Szerzej na temat wszczęcia postępowania cywilnego zob. P. Potejko, *Chwila wszczęcia procesu cywilnego. Praktyka*, MP 2009, nr 11, s. 627–632.

6. PODMIOTY UPRAWNIONE DO WNIESIENIA ODWOŁANIA

W myśl art. 477¹¹ § 1 k.p.c. stroną w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest: 1) ubezpieczony, 2) inna osoba, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, 3) organ rentowy oraz 4) zainteresowany. Szersze omówienie wymienionych tu pojęć przekracza ramy niniejszego opracowania³². W tym miejscu wystarczy wspomnieć, że pojęcie „ubezpieczony” zostało zdefiniowane w art. 476 § 5 pkt 2 k.p.c. Ubezpieczonym jest osoba ubiegająca się o świadczenie z ubezpieczeń społecznych lub z ubezpieczenia rodzinnego albo o emeryturę lub rentę; ubiegająca się o ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia, jego zakresu lub wymiaru składki z tego tytułu, ubiegająca się o świadczenia w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz ubiegająca się o odszkodowanie przysługujące w razie wypadku i choroby pozostającej w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub w Służbie Więziennej (art. 476 § 5 pkt 2 k.p.c.). Inna niż ubezpieczony osoba, której praw lub obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja, jest, jak ubezpieczony, adresatem decyzji organu rentowego, a decyzja ta wywołuje w stosunku do niej bezpośrednie skutki prawne. Płatnik występuje w tej roli wówczas, gdy został wymieniony w decyzji organu rentowego jako jej adresat.

Największe trudności sprawia określenie, kim jest zainteresowany³³. Najogólniej można powiedzieć, że zainteresowanym jest ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia sprawy³⁴. Stroną zatem jest nie tylko podmiot, który jest adresatem decyzji, lecz także inne osoby, których dotyczą skutki toczącego się postępowania i które mają bezpośredni interes prawny w rozstrzygnięciu sprawy. Wprawdzie decyzja nie jest skierowana do zainteresowanego, wpływa ona jednak swoją treścią na jego prawa i obowiązki, w związku z czym ma on interes prawny w uzyskaniu konkretnego orzeczenia sądowego³⁵.

Brzmienie art. 477¹¹ § 1 k.p.c. wskazuje, że wszystkie wymienione w nim podmioty są stronami postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych z mocy prawa. Oznacza to, że dla uzyskania przymiotu strony nie jest konieczna decyzja sądu. W sprawach tych nie mamy zatem do czynienia z charakterystycznym dla procesu układem stron powód–pozwany, lecz z uczestnictwem w charakterze strony kilku podmiotów, z których każdy ma samodzielną pozycję procesową. Ustawodawca zdecydował się zatem na rozwiązanie znane postępo-

³² Szerzej na temat stron postępowania zob. K. Antonów, *op. cit.*, s. 383–388.

³³ Szerzej na ten temat zob. B. Gudowska, *Zainteresowany, czyli kłopot (Uwagi o art. 477¹¹ k.p.c.)*, [w:] *Aurea praxis, aurea theoria, Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 1, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 225 n., a także opracowania zawarte w niniejszym tomie.

³⁴ Szerzej zob. uzasadnienie wyroku SN z 2 października 2008 r., I UK 79/08OSNP 2010, nr 7–8, poz. 99 i tam powołane orzecznictwo.

³⁵ Zob. wyrok SA w Warszawie z 8 maja 2003 r., III AUA 2236/01, OSA 2003, nr 11, poz. 39.

waniu nieprocesowemu, w którym ustawodawca czasami określa krąg podmiotów będących uczestnikami postępowania z mocy prawa³⁶. O ile jednak w postępowaniach nieprocesowych ustawodawca za stronę uznaje tylko podmioty, które łatwo zidentyfikować³⁷, o tyle w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych użycie budzącego wątpliwości pojęcia zainteresowanego niejednokrotnie stwarza istotne trudności z indywidualizacją takiego podmiotu, co rodzi problemy z określeniem kręgu podmiotowego tego postępowania. Mimo tych bardzo istotnych trudności w obecnym stanie prawnym takie rozwiązanie jest konieczne, gdyż nie ma innej możliwości ochrony interesów osób zainteresowanych³⁸.

Każdy, kto ma przymiot strony w rozumieniu art. 477¹¹ § 1 k.p.c., może nie tylko brać udział w postępowaniu, lecz także wnieść odwołanie. Prawo do wniesienia odwołania ma również zainteresowany, który nie brał udziału w postępowaniu przed organem rentowym i nie jest wymieniony w decyzji. Pogląd dopuszczający możliwość wniesienia odwołania przez zainteresowanego jest przyjmowany zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie. W wyroku z dnia 8 maja 2003 r., III AUA 2236/01³⁹ Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjął, że zainteresowany, jako strona, ma prawo do wniesienia odwołania od decyzji dotyczącej jego praw lub obowiązków, a gdy tego nie uczyni i postępowanie toczy się przed sądem bez jego udziału, sąd zawiadamia go o toczącym się postępowaniu na wniosek strony lub z urzędu. Zdaniem K. Flagi-Gieruszyńskiej zainteresowany ma również możliwość wniesienia odwołania, a jego uprawnienie wynika zarówno z pozostawania w kręgu uprawnionych (ubezpieczonych), jak i z nadanego mu charakteru strony procesu⁴⁰. Również K. Gonera przyjmuje, że zainteresowany jako osoba, która w postępowaniu przed organem rentowym nie występowała jako strona i wobec której nie została wydana decyzja, ma nie tylko możliwość wstąpienia do procesu (przed sądem) toczącego się z inicjatywy (odwołania) innych osób, lecz ma także możliwość wniesienia odwołania⁴¹. Podobny pogląd wyraża K. Antonów, którego zdaniem w komentowanym przepisie chodzi o to, żeby uprawnienie do oceny decyzji organu rentowego przez sąd mogło nastąpić również z inicjatywy osób, których praw i obowiązków ona dotyczy, choćby nie byli adresatami takich decyzji⁴².

Podzielając przedstawione poglądy, trzeba zaakcentować, że skoro art. 477¹¹ § 1 k.p.c. uznaje zainteresowanego za stronę, to prawem strony jest nie tylko branie udziału w toczącym się postępowaniu, lecz także inicjowanie postępowania.

³⁶ Por. w sprawach o ubezwłasnowolnienie art. 546 k.p.c.

³⁷ Np. małżonek, osoba, która ma być ubezwłasnowolniona.

³⁸ Takich jak chociażby art. 524 § 2 k.p.c., który daje możliwość żądania wznowienia postępowania przez zainteresowanego, który nie brał udziału w postępowaniu.

³⁹ OSA 2003, nr 11, poz. 39.

⁴⁰ K. Flaga-Gieruszyńska, *op. cit.*; Komentarz do art. 477¹¹ k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński 2017, Legalis.

⁴¹ K. Gonera, *op. cit.*, *Komentarz do art. art. 477¹¹ k.p.c.*

⁴² K. Antonów, *op. cit.*, s. 382.

Potwierdza to również brzmienie art. 477¹¹ § 2 zdanie 2 k.p.c., zgodnie z którym jeżeli zainteresowany nie bierze udziału w sprawie, sąd zawiadomi go o toczącym się postępowaniu. Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza możliwość udziału zainteresowanego w postępowaniu bez konieczności zawiadamiania go przez sąd. Stanie się tak wówczas, gdy zainteresowany bierze udział w postępowaniu sądowym od samego początku, czyli jest wnoszącym odwołanie. Dla wzmocnienia przedstawionego tu poglądu można odwołać się do wykładni historycznej. Do 2015 r. art. 477¹¹ § 2 zdanie 2 k.p.c. stanowił, że sąd wzywa zainteresowanego do udziału w sprawie, gdy osoba taka nie została wezwana do udziału w sprawie przed organem rentowym. To mogło sugerować, że zainteresowany mógł zostać włączony do udziału w postępowaniu tylko na dwa sposoby: przez wezwanie organu rentowego lub wezwanie przez sąd. Obecne brzmienie nie budzi wątpliwości, że zainteresowany może brać udział w postępowaniu także bez zawiadomienia sądu, co będzie miało miejsce wtedy, gdy jest stroną wnoszącą odwołanie.

Interes zainteresowanego może być zbieżny z interesem którejś ze stron procesowych, ale może też być odmienny od interesu pozostałych stron ze względu na działanie we własnym imieniu i w swoim interesie. Zainteresowany może wnieść i popierać odwołanie przed sądem, nawet jeśli ubezpieczony i organ rentowy zgadzają się z wydaną decyzją. Zainteresowany jest bowiem stroną, a zatem ma samodzielną pozycję procesową, która umożliwia mu samodzielne działanie w procesie we własnym interesie⁴³.

Koncepcja dopuszczająca możliwość wniesienia odwołania przez zainteresowanego niesie za sobą jednak wiele kontrowersji, które wynikają z tego, że zainteresowany nie jest adresatem decyzji, a zatem przez długi czas może nawet nie wiedzieć o jej istnieniu. Powstające na tym tle kontrowersje dotyczą w szczególności tego, kiedy dla zainteresowanego rozpoczyna bieg miesięczny termin do wniesienia odwołania, skoro nie otrzymuje on decyzji. Jeśli zaś przyjąć, że termin ten rozpoczyna bieg z chwilą powzięcia wiadomości przez zainteresowanego o decyzji, to pojawia się wątpliwość, czy nie spowoduje to osłabienia stabilności ostatecznych decyzji organów rentowych, skoro decyzje takie mogłyby zostać zaskarżane do sądu nawet po upływie długiego czasu od ich wydania. W aktualnym stanie prawnym nie sposób na te wątpliwości udzielić jednoznacznej odpowiedzi i należy postulować odpowiednią zmianę przepisów. Wydaje się, że jednym

⁴³ Odmienne SN w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2011 r., III UZ 8/11 (Lecalis nr 1073636), którego zdaniem rzeczywista rola w procesie zainteresowanego sprowadza się, w zasadzie, do popierania sporu po jednej ze stron procesu ze względu na interes prawny w tym, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na jej korzyść, co zbliża jej pozycję procesową do roli interwenienta ubocznego (art. 76 k.p.c.). Osoba zainteresowana jest w ocenie Sądu Najwyższego współuczestnikiem procesowym, a jej pozycję procesową określono jako jeden z przypadków współuczestnictwa nienazwanego, które charakteryzuje się tym, że nie wszystkie podmioty występujące po jednej stronie postępowania są jednakowo uprawnione albo zobowiązane. Szersze omówienie relacji między zainteresowanym a innymi uczestnikami procesu przekracza ramy niniejszego opracowania.

z możliwych rozwiązań jest przyznanie osobom zainteresowanym, które nie brały udziału w postępowaniu przed organem rentowym czy przed sądem, prawa do zaskarżenia odpowiednio decyzji organu rentowego czy też wyroku sądu w drodze skargi o wznowienie postępowania. Podobnie jak to jest w art. 524 § 2 k.p.c. można by przyjąć, że nawet jeśli zainteresowany nie brał udziału w postępowaniu, to wydany wyrok jest ważny, jednak zainteresowany mógłby żądać wznowienia takiego postępowania, jeśli orzeczenie naruszałoby jego prawa.

Stronami postępowania przed sądem rozpoznającym sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych muszą być wszystkie podmioty materialnego stosunku ubezpieczenia społecznego, czyli osoby wymienione w art. 477¹¹ k.p.c.⁴⁴ Ze względu na przyjętą w art. 477¹¹ § 1 k.p.c. terminologię nie jest prawidłowe określanie stron postępowania jako powód i pozwany⁴⁵. Wnoszący odwołanie powinien oznaczyć strony oraz ich adresy w odwołaniu. Nie jest to jednak wymóg formalny odwołania w rozumieniu art. 477¹⁰ k.p.c. i co do zasady możliwe jest ustalenie przez sąd tych elementów w drodze wstępnego badania sprawy lub czynności wyjaśniających, w oparciu o akta rentowe lub wyjaśnienia strony. Jeżeli wnoszący odwołanie nie oznaczył zainteresowanego, sąd ma obowiązek z urzędu zawiadomić osobę, której prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia sprawy, o toczącym się postępowaniu.

7. PODSUMOWANIE

Wszczęcie postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych następuje przez wniesienie odwołania, które pełni rolę pozwu. Odwołanie ma charakter odformalizowany, a spełnienie minimalnych wymogów formalnych określonych w art. 477¹⁰ k.p.c. wystarcza, by sąd nadał mu bieg. Jeśli odwołanie nie spełnia wymogów formalnych określonych w art 126 § 2–4 k.p.c. ich ustalenie powinno nastąpić z udziałem sądu w trybie wstępnego wyjaśnienia sprawy oraz posiedzenia wyjaśniającego. W odróżnieniu zatem od zwykłego postępowania cywilnego nie ma tu możliwości zastosowania art. 130 k.p.c.

Ze względu na odwoławczy charakter postępowania wniesienie odwołania ograniczone jest ustawowym, miesięcznym terminem. Jeśli zaś przekroczenie terminu było niewielkie i niezawinione przez stronę, sąd ma obowiązek prowadzić postępowanie dalej i rozpoznać sprawę merytorycznie. Ze względu na brak podstawy prawnej sąd nie wydaje odrębnego postanowienia o przywróceniu lub odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, co stanowi istotną od-

⁴⁴ Wyrok SA w Katowicach z 29 grudnia 2004 r., III AUA 2134/03, Legalis.

⁴⁵ Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2001 r., II UKN 161/00, LEX nr 537006; oraz K. Antoń, *op. cit.*, s. 383.

mienność na tle ogólnych przepisów regulujących przywracanie terminu do dokonywania czynności procesowych.

Przepisy o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie regulują instytucji odpowiedzi na odwołanie, więc odpowiednie zastosowanie powinny tu znaleźć przepisy odnoszące się do odpowiedzi na pozew. Wątpliwości budzi przewidziana w art. 83 ust. 7 ustawy o sus instytucja „uzasadnienia” stanowiska organu rentowego, które w praktyce przyjęło postać odpowiedzi na odwołanie. Przyjęta przez ustawodawcę w art. 83 ust. 7 ustawy o sus terminologia dla pisma, które ma wyrażać stanowisko organu rentowego, nie odpowiada terminologii procedury cywilnej. Z perspektywy systemowej właściwym wydaje się umiejscowienie tej regulacji w kodeksie postępowania cywilnego, zamiast w ustawie o sus.

W świetle przeprowadzonych rozważań uzasadniony wydaje się pogląd, że za termin wszczęcia postępowania należy uznać dzień, w którym odwołanie zostało wniesione do organu rentowego bądź bezpośrednio do sądu. Dla powstania stanu zawisłości sprawy rozstrzygający będzie moment, w którym odwołanie zostanie doręczone organowi rentowemu w jednym ze wskazanych sposobów.

Kontrowersje budzi to, kto może wnieść odwołanie. Uważam, że prawo to przysługuje każdemu, komu ustawodawca przyznaje przymiot strony, a więc również zainteresowanemu. Taka wykładnia jest uzasadniona potrzebą ochrony osób, które nie brały udziału w postępowaniu przed organem rentowym, a których interesów postępowanie dotyczy.

INITIATION OF COURT PROCEEDINGS IN SOCIAL SECURITY CASES

Summary

The article discusses selected issues concerning the initiation of court proceedings in social security cases. The author begins his research by considering the legal approach of an appeal, which leads to the conclusion that it performs the role of the claim. The appeal does not necessarily have to meet the formal criteria of law suits due to the liberalisation of existing regulations.

Furthermore, the term of appeal is also treated quite liberally by regulations. The appeal should be filed within one month of delivery of the decision, however, the case can also be continued, when the failure to meet the deadline occurred due to reasons beyond control and was not excessive. Nonetheless, the fact that Polish Code of Civil Procedure does not directly regulate the problem of the response to an appeal raises objections. The question of which entities are authorized to file an appeal is a controversial subject, but even more so is the question of whether an appeal could be filed by the interested party.