



Prezes Rady Ministrów

Donald Tusk

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

RM-0610-123-26

UDER104

deregulacja

Pan Włodzimierz CZARZASTY
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi
projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Projekt ma charakter deregulacyjny.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został
upoważniony Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:
wnioskodawca

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

Art. 1. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468, 473, 830, 1003 i 1046) w art. 477^[14]:

1) § 2^[1] otrzymuje brzmienie:

„§ 2^[1]. Jeżeli zaskarżona decyzja organu rentowego, inna niż rozstrzygająca o prawie do świadczenia po raz pierwszy, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd może uchylić tę decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu. Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, sąd wskazuje okoliczności, jakie organ rentowy weźmie pod uwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy.”;

2) po § 2^[1] dodaje się § 2^[2] i 2^[3] w brzmieniu:

„§ 2^[2]. Jeżeli zaskarżona decyzja organu rentowego nie rozstrzyga co do istoty sprawy w całości lub w części, a jednocześnie kończy postępowanie w sprawie, sąd może uchylić tę decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

§ 2^[3]. Jeżeli w sprawie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania przed organem rentowym, sąd może uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie przed organem rentowym oraz postępowanie w sprawie.”.

Art. 2. Przepisy art. 477^[14] § 2^[1]–2^[3] ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do spraw, w których odwołanie wniesiono niewcześniejsz niż w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Cel i potrzeba wprowadzenia nowych przepisów

Ratio legis rozwiązań zawartych w przedkładanym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego jest:

- 1) przyspieszenie końcowego załatwienia sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, zainicjowanej przed organem rentowym (Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Zakładem Emerytalno-Rentowym MSWiA, wojskowymi biurami emerytalnymi, Biurem Emerytalnym Służby Więziennej) i następnie kontynuowanej przed sądem w związku z wniesionym odwołaniem od decyzji organu rentowego;
- 2) zmotywowanie organu rentowego do przestrzegania przepisów regulujących postępowanie przed tym organem, a w rezultacie – wzmocnienie gwarancji procesowych dla stron tych postępowań (ubezpieczonych, świadczeniobiorców, płatników składek, osób trzecich, spadkobierców);
- 3) dostosowanie rozstrzygnięć możliwych do wydania przez sąd w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych do aktualnego katalogu decyzji organu rentowego, które mogą być zaskarżane w tym postępowaniu.

Przedmiotowe cele ustawodawca zamierza osiągnąć za pośrednictwem rozszerzenia katalogu sytuacji, w których sąd odwoławczy rozpoznający w pierwszej instancji odwołanie od decyzji organu rentowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych będzie uprawniony do wydania wyroku uchylającego zaskarżoną decyzję i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (orzeczenie kasatoryjne).

W efekcie proponowanych zmian sąd odwoławczy uzyska możliwość wydawania wyroków uchylających w stosunku do szerszego – niż ma to miejsce obecnie – zakresu rodzajowego decyzji organu rentowego, mogących być przedmiotem postępowania odwoławczego. Jednakże, co istotne, zgodnie z założeniem projektodawcy rodzaj decyzji, które będą mogły być objęte wyrokami kasatoryjnymi, będzie różnicowany przy uwzględnieniu przesłanek, stanowiących podstawę do ewentualnego uchylenia zaskarżonej decyzji. I tak unormowanie zawarte w nowelizowanym art. 477^[14] § 2^[1] ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, będzie mogło znaleźć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich rodzajowo decyzji organu rentowego, z wyjątkiem decyzji rozstrzygającej o prawie do świadczenia po raz pierwszy, a dyspozycja nowego art. 477^[14] § 2^[2] k.p.c. obejmie swoim zakresem rozstrzygnięcia organu

rentowego wyłącznie o charakterze procesowym¹⁾, natomiast wykorzystanie regulacji zawartej w projektowanym art. 477^[14] § 2^[3] k.p.c. będzie możliwe w odniesieniu do każdego rodzaju decyzji organu rentowego niezależnie od jej zakresu merytorycznego. Tym samym zapewniona zostanie sądowi odwoławczemu prawna możliwość adekwatnego do sytuacji reagowania na różnego rodzaju nieprawidłowości i uchybienia związane z decyzją organu rentowego lub poprzedzającym jej wydanie postępowaniem administracyjnym. Zgodnie z projektowaną regulacją wydawanie orzeczeń kasatoryjnych będzie miało fakultatywny charakter, co pozwoli sądowi pierwszej instancji na zachowanie swobody w zakresie oceny zasadności wykorzystania tej instytucji w konkretnej sprawie.

W obecnym stanie prawnym sąd pierwszej instancji – co do zasady – nie może orzekać kasatoryjnie. Wyjątek od tej reguły statuuje art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c., dodany w drodze nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, z późn. zm.). Przedmiotowy przepis umożliwia wydanie wyroku uchylającego decyzję organu rentowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, przy czym uprawnienie do zastosowania tej instytucji ograniczone jest zarówno od strony przedmiotowej, jak i podmiotowej. W aktualnym brzmieniu przepis ten ma bowiem zastosowanie jedynie do wybranych rodzajowo decyzji (nakładających zobowiązanie, ustalających wymiar tego zobowiązania lub obniżających świadczenie), natomiast od strony podmiotowej – przysługuje wyłącznie w odniesieniu do ubezpieczonego, będącego adresatem rozstrzygnięcia. Warunkiem jego zastosowania są kwalifikowane wady decyzji, stanowiące rażące naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, które ze względu na swój ciężar gatunkowy są jaskrawe i łatwo dostrzegalne.

Jeżeli wadami, o których mowa wyżej, dotknięte są inne rodzajowo decyzje niż wymienione w dotychczasowym art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c., mogą one zostać wyeliminowane z obrotu prawnego dopiero na etapie postępowania drugoinstancyjnego w trybie art. 477^[14a] k.p.c. bądź w toku postępowania przed Sądem Najwyższym.

Oznacza to, że obowiązujące przepisy procedury cywilnej nie zapewniają obecnie uniwersalnej możliwości osiągnięcia pożądanego efektu już na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, gdyż nie można tego skutku osiągnąć w wyniku zmiany zaskarżonej decyzji albo oddalenia odwołania, tj. tych rozstrzygnięć, do wydania których uprawniony jest aktualnie sąd pierwszej

¹⁾ Decyzje nierozstrzygające co do istoty sprawy w całości lub w części, a jednocześnie kończące postępowanie w sprawie, np. umarzające postępowanie, odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie.

instancji. W tego rodzaju przypadkach istnienie podstaw do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego przy jednoczesnym braku takiej możliwości na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji rodzi uzasadnione wątpliwości co do zasadności prowadzenia przez ten sąd jakiegokolwiek postępowania dowodowego. Za pośrednictwem projektowanej nowelizacji ustawodawca zmierza zatem do wyposażenia sądu pierwszej instancji w kompetencje, które umożliwią temu sądowi usprawnienie przebiegu postępowania rozpoznawczego, a tym samym do skrócenia okresu oczekiwania przez stronę na końcowe załatwienie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Za koniecznością podjęcia interwencji ustawodawczej przemawiają obserwacje społeczne, które znalazły wydzźwięk w propozycjach deregulacyjnych (nr MS 47-448). Wynikało z nich, że istotne uchybienia organu rentowego dotyczące naruszenia przepisów o postępowaniu przed tym organem, mające wpływ na tok tego postępowania, są obserwowane w odniesieniu do dużej liczby spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których wydawane rodzajowo decyzje nie mieszczą się w dyspozycji art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. (np. sprawy pokontrolne). Z uwagi na specyfikę tych uchybień, jak również szeroki katalog spraw, w których mogą one występować, proponowane w projekcie rozwiązania zacierają do zmotywowania organu rentowego do przestrzegania przepisów regulujących postępowanie przed tym organem, a w rezultacie do zapewnienia stronom respektowania w toku tego postępowania ich praw procesowych.

Inicjatywa ustawodawcy jest uzasadniona również z uwagi na aktualny katalog orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, do wydania których – co do zasady – uprawniony jest sąd pierwszej instancji. Rodzaje wyroków, które może aktualnie wydać sąd, tj. wyrok oddalający odwołanie albo wyrok zmieniający zaskarżoną decyzję, są dedykowane rozstrzygnięciu sprawy od strony merytorycznej i obligują sąd do stosowania przy ocenie prawidłowości zaskarżonej decyzji przepisów prawa materialnego, a tym samym ograniczają możliwość właściwego i adekwatnego do potrzeb reagowania przez sąd na wadliwość rozstrzygnięć organu rentowego o naturze procesowej. Może to dotyczyć tych sytuacji, w których:

- 1) przedmiotem postępowania odwoławczego jest decyzja o charakterze formalnoprawnym (np. w przedmiocie umorzenia postępowania, odmowy wszczęcia postępowania),
- 2) w toku postępowania odwoławczego sąd stwierdzi, że postępowanie przed organem rentowym było bezprzedmiotowe i istnieją podstawy do jego umorzenia.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest fakt, że w przypadkach wskazanych w pkt 1 sąd, mimo obiektywnego istnienia podstaw do uwzględnienia odwołania bądź też umorzenia postępowania przed organem rentowym, pozbawiony jest możliwości efektywnej kontroli takich rozstrzygnięć i wydania adekwatnego do stanu sprawy rozstrzygnięcia, np. wszczynającego postępowanie lub zobowiązującego do jego wszczęcia, umarzającego postępowanie przed organem rentowym, odmawiającego wszczęcia postępowania. W praktyce sądy posiłkują się pośrednimi rozwiązaniami, redagując treść orzeczeń w zróżnicowany sposób, który nie zawsze znajduje bezpośrednie umocowanie w przepisach prawa. I tak w sytuacji zakwestionowania prawidłowości rozstrzygnięć formalnych organu rentowego, których przedmiotem:

- a) było umorzenie postępowania przez organ rentowy na podstawie art. 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „k.p.a.”, sądy powszechne przykładowo wydawały orzeczenia, których podstawę stanowił:
 - art. 477^[14] § 3 k.p.c. (zobowiązanie do wydania decyzji przez organ rentowy²⁾),
 - art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. (uchylenie decyzji w związku z rażącym naruszeniem przepisów, które sąd wywiódł z art. 477^[14] § 4 k.p.c., mając na uwadze treść art. 477^[14a] k.p.c. *per analogiam*)³⁾,
- b) była odmowa wszczęcia postępowania w sprawie na podstawie art. 61a k.p.a. – sądy powszechne wydawały wyroki zmieniające zaskarżoną decyzję na podstawie art. 477^[14] § 2 k.p.c., redagując je w ten sposób, że zobowiązywały organ rentowy do wszczęcia postępowania w danej sprawie⁴⁾.

Takie techniki redagowania rozstrzygnięć – choć uzasadnione celem i przedmiotem postępowania – nie mają wystarczających podstaw w obowiązujących przepisach prawa.

W odniesieniu do przypadków ujętych w pkt 2 konsekwencje braku w obowiązujących przepisach instrumentów reagowania na bezprzedmiotowość postępowania przed organem rentowym wyrażają się w pozbawieniu sądu możliwości szybkiego końcowego załatwienia sprawy, stosownie do rodzaju wady, która obciąża postępowanie przed organem rentowym i – w konsekwencji – jego decyzję, będącą przedmiotem postępowania odwoławczego.

²⁾ Wyrok Sądu Rejonowego w Krośnie z dnia 6 maja 2015 r., sygn. akt IV U 154/15 (Legalis nr 2121406).

³⁾ Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. akt VIII U 217/20 (Legalis nr 2564191).

⁴⁾ Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 13 marca 2025 r., sygn. akt VIII U 1905/24 (Legalis nr 3243294) oraz wyrok z dnia 9 maja 2024 r., sygn. akt VIII U 1273/23 (Legalis nr 3156163).

Projektowana zmiana wychodzi naprzeciw potrzebom w tym obszarze, dostosowując rodzaje rozstrzygnięć możliwych do wydania przez sąd w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych do aktualnego katalogu decyzji organu rentowego, które mogą być zaskarżane w tym postępowaniu.

Oprócz dążenia do zmotywowania organu rentowego do przestrzegania przepisów regulujących postępowanie przed tym organem, a w rezultacie – wzmocnienia gwarancji procesowych jednostki, celem projektowanej zmiany jest przyspieszenie rozpoznania spraw odwoławczych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że uzyskanie prawomocnego rozstrzygnięcia w tych sprawach niejednokrotnie determinuje możliwość otrzymania przez odwołującego się niezbędnych środków do życia.

Za potrzebą usprawnień w tym zakresie przemawiają analizy przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w informacji o wynikach kontroli pn. „Zapewnienie Sprawnego Funkcjonowania Wymiaru Sprawiedliwości” (PKB.430.2.2024, Nr ewid. 89/2024/P/23/030/PKB) z lipca 2024 r., z których wynika, że na przestrzeni lat 2018–2023 nastąpiło istotne pogorszenie się wskaźnika odnoszącego się do średniego czasu trwania postępowania w I instancji (wyrażonego w miesiącach) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (tj. z 8,8 do 12,8 na poziomie sądów okręgowych oraz z 10,7 do 13,00 na poziomie sądów rejonowych). Jednocześnie z obserwacji NIK wynika, że w badanym okresie postępowania z tego obszaru trwały przeciętnie dwukrotnie dłużej niż średni czas trwania postępowań w I instancji ogółem. O ile zdiagnozowane przez NIK przyczyny takiego stanu rzeczy w głównej mierze dotyczyły zagadnień organizacyjnych i kadrowych w obszarze sądownictwa, o tyle w kontekście równolegle stwierdzonego przez NIK bezsprzecznego wzrostu liczby rozpoznawanych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych zasadniczego znaczenia nabiera efektywność i dynamika prowadzonego postępowania sądowego. Uwzględniając zatem, że efektywność i dynamika tego postępowania są determinowane m.in. rzetelnością przeprowadzonego postępowania administracyjnego i przestrzeganiem przyjętych w toku tego postępowania standardów, to właśnie ten obszar objęty został interwencją ustawodawcy. Należy bowiem uwzględnić, że sąd będzie mógł przeprowadzić w toku postępowania odwoławczego kontrolę merytoryczną zaskarżonej decyzji, o ile nie zaistnieją przesłanki do jej wyeliminowania z obrotu prawnego ze względu na jej istotne wady o charakterze formalnym, jak również, że od jakości decyzji organu rentowego, tj. spełniania przez nią odpowiednich standardów, uzależniona jest możliwość skrócenia prowadzonego

przez sąd postępowania w sprawie, wymaganego do rozstrzygnięcia zasadności odwołania, do niezbędnego minimum.

W ocenie projektodawcy opisane powyżej rezultaty proponowanych zmian nie podważają istoty obowiązującego w odniesieniu do rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych reformatoryjnego modelu sprawowanej przez sądy kontroli nad orzeczeniami organów rentowych. Nadal głównym jej celem pozostaje bowiem merytoryczne rozpoznanie sprawy, a wprowadzane zmianą modyfikacje mają na celu jedynie dostosowanie tego modelu do jego pierwotnego celu, którym jest przyspieszenie rozpoznania sprawy. Co istotne projektowane rozwiązanie, wyrażające się w zwiększeniu swobody sądów w odniesieniu do wydawania rozstrzygnięć kasatoryjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wpisuje się w funkcjonujący na gruncie procedury cywilnej podstawowy model sprawowania sądowej kontroli decyzji przez sądy powszechne. Rozstrzygnięcia kasatoryjne są bowiem jedną ze standardowych form zakończenia postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w tzw. sprawach regulacyjnych (por. art. 479^[31a] § 3 k.p.c. w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, art. 479^[53] § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji energetyki, art. 479^[64] § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej i poczty, art. 479^[75] § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego, art. 479^[86] § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego).

Przekonanie projektodawcy o słuszności przyjętego kierunku zmian uzasadniają również obserwowane na przestrzeni lat zmiany w obrębie struktury składanych odwołań od decyzji organów rentowych pod względem ich liczby i rodzaju. O ile przyjęty w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych reformatoryjny model kontroli sądowej pierwotnie znajdował uzasadnienie w przeważającym odsetku spraw odwoławczych z zakresu świadczeń długoterminowych, determinujących możliwość zapewnienia ubezpieczonym niezbędnych środków do życia, o tyle zauważalny wzrost liczby spraw odwoławczych związanych z obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz opłacaniem składek uzasadnia potrzebę ewaluacji i dostosowywania rozwiązań procedury cywilnej do tych zmian. Uwzględniając zatem, że z danych przedstawionych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na temat odwołań złożonych w 2024 r. wynika, że proporcja zarejestrowanych odwołań z ww. obszarów kształtuje się na podobnym poziomie (tj. 28 228 odwołań dotyczących emerytur i 26 884 dotyczących ubezpieczeń społecznych i realizacji dochodów), należy uznać, że proponowane zmiany znajdują uzasadnienie zarówno od strony faktycznej, jak i prawnej.

II. Szczegółowe zmiany zawarte w projekcie ustawy

1. Zmiana brzmienia art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. (art. 1 pkt 1 projektowanej ustawy)

Zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. w przypadku stwierdzenia przez sąd, że zaskarżona decyzja organu rentowego, inna niż rozstrzygająca o prawie do świadczenia po raz pierwszy, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd będzie uprawniony do uchylenia tej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi.

Projektowane rozwiązanie umożliwi sądowi pierwszej instancji właściwe reagowanie na jaskrawe i istotne uchybienia organu rentowego, które z racji swojego charakteru wpływają na tok postępowania i mogą być kwalifikowane jako naruszające standardy postępowania wynikające z k.p.a., i to – odmiennie niż dotychczas – w odniesieniu do niemalże każdego rodzaju decyzji wydawanych przez organ rentowy. Przedmiotowy przepis stworzy zatem płaszczyznę do eliminowania w odniesieniu do różnych rodzajowo decyzji wszelkich kardynalnych uchybień dotyczących postępowania przed organem rentowym, w tym wykraczających poza pozorność tego postępowania. Z zakresu merytorycznego nowego art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c., ze względów socjalnych, wyłączone zostały jedynie decyzje „rozstrzygające o prawie do świadczenia po raz pierwszy”, tj. takie, które przesądzają o prawie do świadczenia (krótkoterminowego lub długoterminowego) po raz pierwszy. Do katalogu tych decyzji przykładowo będą się zaliczać decyzje o: przyznaniu prawa do emerytury, odmowie prawa do emerytury, przyznaniu prawa do renty, odmowie prawa do renty, odmowie prawa do zasiłku chorobowego, odmowie prawa do świadczenia rehabilitacyjnego. Oznacza to, że w odniesieniu do tego rodzaju decyzji sąd będzie zobowiązany do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (co do istoty sprawy) i – w razie uznania zasadności odwołania – do wydania orzeczenia o charakterze reformatoryjnym (zmieniającym). U podłoża takiego rozwiązania znalazło się dążenie ustawodawcy do zapewnienia odwołującemu się jak najszybszego ustabilizowania jego sytuacji prawnej przez prawomocne rozstrzygnięcie przedmiotu sprawy, która niejednokrotnie determinuje pozyskanie przez tę osobę niezbędnych środków do życia. Potrzeba nadania prymatu szybkości postępowania odwoławczego w stosunku do tej kategorii decyzji przesądziła o ich wyodrębnieniu z kognicji sądu w ramach nowoprojektowanego brzmienia art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c.

Zakresem projektowanego wyłączenia nie zostały objęte pozostałe decyzje organu rentowego z obszaru świadczeń, które dotyczą innych zagadnień niż pierwszorazowe przyznanie prawa do świadczenia, np. decyzje w przedmiocie ustalenia wysokości przyznanego świadczenia,

przeliczające jego wysokość, wydane w trybie przewidzianym w art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.), orzekające o utracie prawa do zasiłku chorobowego. W odniesieniu do tych decyzji, przy założeniu spełnienia przesłanek wskazanych w nowym art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c., będzie istniała zatem możliwość wydania wyroku kasatoryjnego.

Projektowane rozwiązanie mogłoby potencjalnie znaleźć zastosowanie w sprawach z zakresu świadczeń krótkoterminowych – gdzie swoistego rodzaju automatyzm postępowania, skutkujący koniecznością słuchania świadków i biegłych czy pozyskiwania dodatkowej dokumentacji dla całościowego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy – można zaobserwować zwłaszcza w odniesieniu do rozstrzygnięć organu rentowego na podstawie art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 854), stanowiącego podstawę utraty prawa do zasiłku w sytuacji stwierdzenia, że w okresie orzeczonej niezdolności do pracy ubezpieczony wykonuje pracę zarobkową lub wykorzystuje zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia. Niejednokrotnie w toku rozpoznawania tych spraw sąd gromadzi informacje i dokumenty, których pozyskanie było możliwe i uzasadnione już na etapie postępowania administracyjnego.

Możliwości, jakie stwarza projektowany art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c., w odniesieniu do innego obszaru niż świadczeniowy, w zależności od zindywidualizowanej oceny sprawy przez sąd, mogłyby być przykładowo wykorzystane w toku postępowań odwoławczych, których przedmiotem są decyzje pokontrolne, wydane w odniesieniu do jednego płatnika i jednocześnie wielu ubezpieczonych (tzw. multisprawy), niezależnie od rodzaju zagadnienia, które jest przedmiotem rozstrzygnięcia (np. przekwalifikowanie tytułu do ubezpieczeń społecznych na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁾, ustalenie obowiązku odprowadzenia składek, decyzje w przedmiocie podlegania ubezpieczeniom społecznym, w których ustalany jest właściwy tytuł do ubezpieczeń społecznych albo badana jest pozornosc nawiązania stosunku prawnego⁶⁾, będącego podstawą powstania obowiązku ubezpieczeń społecznych). W ramach inicjatywy deregulacyjnej m.in. w odniesieniu do tzw. multispraw były zgłaszane zarzuty wskazujące na poważne uchybienia po stronie organu rentowego w odniesieniu do prowadzonego przezeń postępowania, co negatywnie wpływało na okres rozpoznania sprawy odwoławczej. Projektowane rozwiązanie

⁵⁾ Dz. U. z 2026 r. poz. 199, z późn. zm.

⁶⁾ Np. rzeczywistego nawiązania stosunku pracy i jej świadczenia.

mogłoby mieć zastosowanie również w odniesieniu do spraw z zakresu ustalania właściwego ustawodawstwa, np. w sytuacji, gdy organ rentowy wydał decyzję w tym przedmiocie bez uprzedniego prawomocnego wyjaśnienia statusu ubezpieczonego przy udziale właściwej instytucji ubezpieczeniowej na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁷⁾.

Co istotne proponowana zmiana art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. zniweluje dotychczasowe ograniczenia co do jego stosowania nie tylko od strony przedmiotowej, ale również od strony podmiotowej. Zgodnie z intencją ustawodawcy możliwość wydania przez sąd wyroku uchylającego – odmiennie niż dotychczas – ma być bowiem niezależna od tego, kto jest adresatem kwestionowanej decyzji: ubezpieczony, świadczeniobiorca, płatnik składek, osoba trzecia, następca prawny. Z jednej strony projektowane rozszerzenie regulacji od strony podmiotowej stanowi naturalną konsekwencję planowanego poszerzenia katalogu decyzji objętych projektowanymi rozwiązaniami, z drugiej zaś jest wynikiem działań ukierunkowanych na osiągnięcie założonych celów, które przedmiotowy projekt ma realizować.

Dotychczas obowiązująca regulacja odnosiła się do „ubezpieczonego”, a tym samym wyłączała możliwość wydania orzeczenia o charakterze kasatoryjnym w stosunku do m.in. płatnika składek, traktowanego na gruncie przepisów k.p.c. jako „inna osoba, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja”. Nowa konstrukcja przepisu, rezygnując z określania w nim wprost strony podmiotowej co do stosowania przepisu, pozwoli na zrównanie uprawnień procesowych przysługujących poszczególnym odwołującym się, gdyż nie będą one już zależne od ich statusu i stosunku prawnego-ubezpieczeniowego, w którym pozostają z organem rentowym. W ten sposób powstanie możliwość oddziaływania na organ rentowy w obszarze przestrzegania przepisów regulujących postępowanie w stosunku do szerszego niż dotychczas

⁷⁾ Obowiązek uprzedniego przeprowadzenia takiego postępowania potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2020 r., sygn. akt III UZP 4/18: „w postępowaniach mających za przedmiot podleganie ustawodawstwu właściwemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, zarówno sąd ubezpieczeń społecznych, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozbawione zostały kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim (...). W postępowaniach tych sąd skupia się wyłącznie na kontroli wykonania przez organ rentowy zasady lojalnej współpracy uszczegółowionej w rozporządzeniu wykonawczym. A zatem, ustalenie ustawodawstwa właściwego musi być poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wytycza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego. (...) naprawienie wadliwości decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego – z uwagi na jej wydanie z pominięciem procedury dialogu i koncyliacji – jest niemożliwe na etapie postępowania sądowego, co uzasadnia uchylenie (także) decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do rozpoznania po raz wtóry z uwzględnieniem wymagań unijnego prawa.”.

kręgu podmiotów, a w konsekwencji – również realna szansa na wzmocnienie gwarancji procesowych dla stron tych postępowań.

Fakultatywny charakter projektowanej regulacji ma za zadanie zapewnić sądom powszechnym większą elastyczność działania, natomiast od strony organu rentowego – będzie pełnić rolę środka mobilizującego do zwiększenia staranności w prowadzeniu postępowania administracyjnego. Tym sposobem wzmocniona zostanie ochrona praw procesowych jednostki przysługujących jej w toku postępowania przed organem rentowym.

Istotnym elementem projektowanej zmiany, wprowadzonym z myślą o efektywności i sprawności dalszego postępowania w sprawie, jest wprowadzenie zasady, zgodnie z którą – w przypadku skorzystania z możliwości wydania orzeczenia kasatoryjnego – sąd będzie zobligowany w orzeczeniu kończącym postępowanie zawrzeć nie tylko argumentację uzasadniającą przyczyny uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, ale również wyznaczyć kierunek dalszego sposobu załatwienia sprawy, formułując stosowne wytyczne i zalecenia. Kierunek ten będą determinowały wskazane przez sąd okoliczności (faktyczne lub prawne), które organ rentowy będzie zobowiązany wziąć pod uwagę w toku ponownego rozpoznania sprawy. Przyjęcie koncepcji formułowania wytycznych i zaleceń co do dalszego załatwienia sprawy ma na celu właściwe ukierunkowanie działań organu rentowego, co zagwarantuje sprawne, prawidłowe i adekwatne do potrzeb sądu dalsze postępowanie w sprawie, minimalizując tym samym ryzyko ponownego wydania wadliwej decyzji i dalszego nieuzasadnionego wydłużenia postępowania w sprawie.

Równocześnie zakładany fakultatywny charakter proponowanej regulacji z jednej strony stworzy na gruncie procedury cywilnej podstawę prawną do zwrócenia sprawy do ponownego rozpoznania przez organ rentowy o znacznie szerszym niż dotychczasowy zakresie przedmiotowym i podmiotowym, z drugiej zaś honoruje autonomię sędziego orzekającego, w jego gestii pozostawiając ocenę zasadności skorzystania z tej instytucji w konkretnej sprawie. Na podstawie analizy całokształtu takiej sprawy sąd będzie mógł zdecydować, która z dostępnych metod dalszego jej prowadzenia – przy uwzględnieniu interesu odwołującego się – będzie najbardziej optymalna, również ze względów ekonomiki postępowania. Ponieważ nie może budzić wątpliwości, że odwołujący się jest zainteresowany jak najszybszym końcowym załatwieniem sprawy, dlatego w celu przeciwdziałania ewentualnej nadmiernej arbitralności sędziego w korzystaniu z przedmiotowej możliwości zaprojektowany został mechanizm, który wymaga przedstawienia stosownej argumentacji.

Projektowane rozwiązania w szerszej perspektywie umożliwią sądom w ramach prowadzonej przez nie kontroli rozstrzygnięć organów rentowych, adekwatnie do przyjętego w tych sprawach modelu reformatoryjnego, skupienie się na ocenie przesłanek merytorycznych w danej sprawie pod kątem możliwości wydania orzeczenia co do istoty sprawy, bez konieczności „nadrabiania” uchybień z postępowania administracyjnego. Proponowana zmiana wyposaży sądy w narzędzia, które umożliwią naprawę istotnych uchybień proceduralnych bezpośrednio przez organ rentowy, a ich usunięcie przez ten organ wpłynie na szybkość i efektywność rozpoznania danej sprawy. W ocenie ustawodawcy konstrukcja proponowanego rozwiązania, którego fundamentalnym elementem jest fakultatywność jego zastosowania oraz wydawanie zaleceń kierunkowych co do dalszego załatwienia sprawy w toku jej ponownego rozpoznania, będzie stanowiła istotny wkład w proces diagnozy i ewaluacji tych obszarów działalności organów rentowych, które wymagają niezbędnych zmian i równocześnie są najistotniejsze z punktu widzenia interesów osób odwołujących się.

Rezultatem projektowanych zmian będzie zwiększenie poczucia bezpieczeństwa obywateli, budowanie zaufania do organów państwa, jak również zagwarantowanie w toku postępowania przedsądowego realnej realizacji ich fundamentalnych praw procesowych.

W efekcie końcowym proponowana zmiana wpłynie pozytywnie na dynamikę prowadzonych postępowań sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Efekt ten może zostać wzmocniony w sytuacji wykorzystania przez sąd możliwości orzekania w tego rodzaju sytuacjach na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 148^[1] k.p.c. W ocenie projektodawcy rozwiązania projektowane w art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c., przy uwzględnieniu specyfiki konkretnej sprawy, dają bowiem podstawę do stwierdzenia, że przeprowadzenie rozprawy nie będzie konieczne.

2. Dodanie § 2^[2] w art. 477^[14] k.p.c. (art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy)

Stosownie do treści dodawanego w art. 477^[14] § 2^[2], w sytuacji gdy zaskarżona decyzja organu rentowego nie będzie decyzją rozstrzygającą sprawę co do istoty w całości lub w części i jednocześnie będzie kończyła postępowanie w sprawie, sąd – w ramach rozpatrywanego odwołania od takiej decyzji – będzie uprawniony do jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Dzięki projektowanej zmianie sąd pierwszej instancji zyska legalną podstawę do reagowania na stwierdzone w toku postępowania odwoławczego wady decyzji spowodowane naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, a skutkujące np. odmową wszczęcia

postępowania czy umorzeniem postępowania przed organem rentowym. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia w tego rodzaju sprawach obiektywnego istnienia podstaw do uwzględnienia odwołania, sąd będzie miał możliwość wydania rozstrzygnięcia, które będzie bardziej adekwatne do stanu sprawy, a jednocześnie pozytywnie wpłynie na dynamikę jej rozpoznania. Przedmiotowe rozwiązanie stworzy również płaszczyznę do ujednolicenia i uproszczenia redagowania treści orzeczeń w sprawach, w których istnieje podstawa do zakwestionowania prawidłowości rozstrzygnięć formalnych (procesowych) organu rentowego. Proponowana zmiana wychodzi zatem naprzeciw tym potrzebom i problemom, które zostały szczegółowo omówione w niniejszym uzasadnieniu w części I. Cel i potrzeba wprowadzenia nowych przepisów.

Projektowane rozwiązanie będzie możliwe do zastosowania w odniesieniu do każdej decyzji formalnoprawnej, spełniającej przesłanki z art. 477^[14] § 2^[2] k.p.c., niezależnie od zakresu merytorycznego sprawy, w której została wydana zaskarżona decyzja.

Dzięki proponowanej regulacji sądy pierwszej instancji uzyskają możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego szerszego niż dotychczas katalogu decyzji organu rentowego, tj. rozstrzygnięć o charakterze formalnoprawnym (nieorzekających co do istoty sprawy), na jednoznacznej podstawie prawnej, co będzie sprzyjać uproszczeniu i usprawnieniu postępowania odwoławczego.

W efekcie końcowym proponowana zmiana wpłynie pozytywnie na dynamikę prowadzonych postępowań sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Efekt ten – podobnie jak w odniesieniu do regulacji w art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. – może jednocześnie zostać wzmocniony w razie wykorzystania przez sąd możliwości orzekania w tego rodzaju sytuacjach na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 148^[1] k.p.c. W ocenie projektodawcy stany faktyczne objęte dyspozycją art. 477^[14] § 2^[2] k.p.c. dają bowiem możliwość odstąpienia od konieczności przeprowadzenia w sprawie rozprawy.

3. Dodanie § 2^[3] w art. 477^[14] k.p.c. (art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy)

Stosownie do treści dodawanego w art. 477^[14] § 2^[3], w sytuacji gdy w toku rozpoznawania odwołania od decyzji organu rentowego sąd stwierdzi, że istnieją w sprawie przesłanki do umorzenia postępowania przed organem rentowym, sąd ten będzie uprawniony do wydania wyroku, na mocy którego uchyli zaskarżoną decyzję, umorzy postępowanie przed organem rentowym oraz umorzy postępowanie w sprawie sądowej (odwoławczej).

Dzięki projektowanej zmianie sąd pierwszej instancji będzie uprawniony do reagowania na stwierdzone w toku postępowania odwoławczego wady zaskarżonej decyzji, będące następstwem naruszenia przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, a których skutkiem jest niezasadne wszczęcie postępowania w sprawie przed organem rentowym (bezprzedmiotowość pierwotna) lub niezasadne merytoryczne jej zakończenie (bezprzedmiotowość wtórna). Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia w tego rodzaju sprawach obiektywnego istnienia podstaw do umorzenia postępowania przed organem rentowym sąd będzie mógł uchylić zaskarżoną decyzję i jednocześnie umorzyć postępowanie przed organem rentowym oraz w sprawie sądowej (odwoławczej).

Sąd pierwszej instancji wynikające z ww. przepisu uprawnienie mógłby w praktyce wykorzystać przykładowo wówczas, gdy organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję w odniesieniu do podmiotu, który nie jest stroną w sprawie.

Zgodnie z intencją ustawodawcy zastosowanie powołanego przepisu ma być możliwe w odniesieniu do każdego rodzaju decyzji organu rentowego, będącej przedmiotem postępowania odwoławczego. Z tego względu przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących strony podmiotowej i przedmiotowej w odniesieniu do zaskarżonej decyzji. Ewentualne wykorzystanie tego przepisu przez sąd będzie zatem niezależne od tego, kto jest adresatem kwestionowanej decyzji (ubezpieczony, świadczeniobiorca, płatnik składek, osoba trzecia, następca prawny), jak również od tego, jakiego obszaru merytorycznego ona dotyczy (np. istnienia/nieistnienia obowiązku ubezpieczeń społecznych, ustalenia wysokości podstawy wymiaru składek, przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu składek).

Nowoprojektowany przepis umożliwi sądowi szybsze i odpowiadające potrzebom sytuacji końcowe załatwienie sprawy. W wyniku orzeczenia wydanego na podstawie art. 477^[14] § 2^[3] k.p.c. nastąpi całościowe rozstrzygnięcie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, tj. zarówno przed organem rentowym, jak i sądem powszechnym. Projektowana zmiana będzie zatem korzystna dla odwołujących się, dzięki niej zyskają oni możliwość szybszego ustabilizowania się ich sytuacji prawnej. Dodatkowo projektowana regulacja stworzy płaszczyznę do ujednolicenia i uproszczenia redagowania treści orzeczeń sądowych w tego rodzaju sprawach, gdyż bazując na jednoznacznej podstawie prawnej, sąd – wydając orzeczenie kończące sprawę – nie będzie dłużej zmuszony do poszukiwania rozwiązań pośrednich.

W efekcie końcowym proponowana zmiana wpłynie pozytywnie na dynamikę prowadzonych postępowań sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Efekt ten – podobnie jak w odniesieniu do regulacji w art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. – może zostać wzmocniony w razie

wykorzystania przez sąd możliwości orzekania w tego rodzaju sytuacjach na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 148^[1] k.p.c. W ocenie projektodawcy stany faktyczne objęte dyspozycją art. 477^[14] § 2^[3] k.p.c. dają bowiem możliwość odstąpienia od konieczności przeprowadzenia w sprawie rozprawy.

4. Przepis przejściowy (art. 2 projektowanej ustawy)

Intencją projektodawcy jest, aby art. 477^[14] § 2^{[1]–2^[3]} k.p.c. w nowym brzmieniu miał zastosowanie do spraw, w których odwołanie od decyzji organu rentowego wniesiono począwszy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (tj. wniesionych niewcześniej niż w tym dniu).

Przyjęcie takiego rozwiązania z perspektywy odwołującego się umożliwi sformułowanie w odwołaniu ewentualnych zarzutów dotyczących nieprawidłowości popełnionych przez organ rentowy na etapie postępowania administracyjnego, natomiast z perspektywy organu rentowego stworzy możliwość rozpoznania zasadności takiego odwołania w ramach samokontroli i ewentualnego uchylenia zaskarżonej decyzji oraz – w konsekwencji tego uchylenia – nienadawania odwołaniu dalszego biegu.

Zamierzony przez projektodawcę brak oddziaływania nowej regulacji na już zainicjowane i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy postępowania odwoławcze ma zapewnić niezakłócony ich przebieg, ergonomię prowadzonych postępowań sądowych oraz poczucie bezpieczeństwa i stabilności prawa.

III. Wejście w życie przepisów

Proponuje się, aby projektowane zmiany weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Termin ten umożliwi pozyskanie wiedzy o nowych regulacjach przez wszystkie zainteresowane podmioty.

Z uwagi na charakter zmian brak bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa.

W ocenie projektodawcy projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia

29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404), projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”. Nie odnotowano zgłoszeń zainteresowanych podmiotów w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

W ramach oceny przewidywanego wpływu niniejszego projektu ustawy na mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa przewiduje się, że proponowane rozwiązania będą miały pozytywny wpływ na ww. kategorię podmiotów.

Projektowana regulacja nie stwarza zagrożeń korupcyjnych.

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego	Data sporządzenia 17.06.2026 r.
Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Źródło Deregulacja
Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu dr hab. Sebastian Gajewski – Podsekretarz Stanu	Nr w Wykazie prac RM UDER104
Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Departament Ubezpieczeń Społecznych – Kamila Oleksiuk, tel. 538 117 866	

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W obowiązującym stanie prawnym sąd pierwszej instancji orzekający w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – co do zasady – nie może wydawać wyroków kasatoryjnych, tj. uchylających zaskarżoną decyzję i przekazujących sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Limitując możliwość wydawania orzeczeń tego typu, ustawodawca kierował się obowiązującym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych reformatoryjnym modelem ich rozpoznawania, którego nadrzędnym celem jest merytoryczne rozpoznanie sprawy (rozstrzygnięcie o zasadności roszczenia) i zakończenia sporu. Model ten sprzyja bowiem realizacji bezpieczeństwa socjalnego ubezpieczonych przez zapewnienie im niezbędnych środków do życia z tytułu ziszczenia się różnorodnych ryzyk ubezpieczeniowych bez nadmiernego skupiania się na zagadnieniach proceduralnych.

Wyjątek od tej reguły statuuje art. 477^[14] § 2^[1] ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, dodany w drodze nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, z późn. zm.). Przedmiotowy przepis uprawnia sąd pierwszej instancji do wydania wyroku uchylającego decyzję organu rentowego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, przy czym uprawnienie do zastosowania tej instytucji jest ograniczone od strony przedmiotowej i podmiotowej. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepis ten może mieć zastosowanie jedynie do wybranych rodzajowo decyzji (nakładających zobowiązanie, ustalających wymiar tego zobowiązania lub obniżających świadczenie), jak również – od strony podmiotowej – odnosi się wyłącznie do „ubezpieczonego”, będącego adresatem rozstrzygnięcia. Przesłanką jego zastosowania są kwalifikowane wady decyzji, stanowiące rażące naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, które ze względu na swój ciężar gatunkowy są jaskrawe i łatwo dostrzegalne.

Jeżeli wadami, o których mowa powyżej, dotknięte są inne rodzajowo decyzje niż wymienione w dotychczasowym art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c., mogą one zostać wyeliminowane z obrotu prawnego dopiero na etapie postępowania drugoinstancyjnego w trybie art. 477^[14a] k.p.c. bądź w toku postępowania przed Sądem Najwyższym.

Oznacza to, że aktualne przepisy procedury cywilnej nie zapewniają uniwersalnych rozwiązań, które umożliwiłyby osiągnięcie pożądanego efektu już na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, gdyż nie można tego skutku osiągnąć przez zmianę zaskarżonej decyzji albo oddalenie odwołania, tj. w drodze tych rozstrzygnięć, do wydania których uprawniony jest sąd pierwszej instancji. W tego rodzaju przypadkach istnienie podstaw do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego przy jednoczesnym braku takiej możliwości na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji stawia pod znakiem zapytania sens prowadzenia przez ten sąd jakiegokolwiek postępowania dowodowego.

Równolegle w ramach propozycji deregulacyjnych (nr MS 47-448) sygnalizowane były obserwacje społeczne, z których wynikało, że istotne uchybienia organu rentowego w obszarze postępowania prowadzonego przed tym organem, mające wpływ na tok postępowania, dotyczą również dużej liczby spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których wydawane są inne rodzajowo decyzje niż te, które mieszczą się w dyspozycji art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. W ocenie projektodawcy zarówno specyfika tych uchybień, jak również szeroki katalog spraw, w których mogą one występować, uzasadniają przyjęcie w ramach inicjatywy prawodawczej rozwiązań, które sprowadzałyby się do zmotywowania organu rentowego do przestrzegania przepisów regulujących postępowanie przed tym organem, a w rezultacie do zapewnienia stronom respektowania w toku postępowania przed organem rentowym ich praw procesowych.

Zakres wadliwości decyzji organów rentowych, jak również zakres planowanej interwencji legislacyjnej mogą obrazować następujące przykładowe orzeczenia sądów powszechnych:

- wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 marca 2023 r., sygn. akt III AUa 729/22, w sprawie o podleganie ubezpieczeniom społecznym, w którym wybrzmiał problem podmiotowego ograniczenia możliwości zastosowania art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. do płatnika składek, niebędącego „ubezpieczonym”;

- wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 19 września 2023 r., sygn. akt III AUa 1246/19, wydany w sprawie z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, który może posłużyć do zobrazowania mechanizmu z art. 477^[14a] k.p.c., tj. uchylenia decyzji dopiero na etapie sądu II instancji pomimo podstaw do jego uchylenia przed sądem I instancji (przedwczesność orzeczenia organu rentowego), jak również planowanej interwencji ustawodawcy ze względów przedmiotowe ograniczenia możliwości zastosowania art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c.

Podejmowana inicjatywa legislacyjna uzasadniona jest również w kontekście aktualnego katalogu orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, do wydania których – co do zasady – uprawniony jest sąd pierwszej instancji. Rodzaje wyroków, które może aktualnie wydać sąd, tj. wyrok oddalający odwołanie albo wyrok zmieniający zaskarżoną decyzję, są dedykowane rozstrzygnięciu sprawy od strony merytorycznej i obligują sąd do stosowania przy ocenie prawidłowości zaskarżonej decyzji przepisów prawa materialnego, a tym samym ograniczają one możliwość właściwego i adekwatnego do potrzeb reagowania przez sąd na istotną wadliwość rozstrzygnięć organu rentowego o naturze procesowej. Może to dotyczyć tych sytuacji, w których:

- 1) przedmiotem postępowania odwoławczego jest decyzja o charakterze formalnoprawnym (np. w przedmiocie umorzenia postępowania, odmowy wszczęcia postępowania),
- 2) w toku postępowania odwoławczego sąd stwierdzi, że postępowanie przed organem rentowym było bezprzedmiotowe i istnieją podstawy do jego umorzenia.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest fakt, że w przypadkach wskazanych w pkt 1 sąd, pomimo obiektywnego istnienia podstaw do uwzględnienia odwołania bądź też umorzenia postępowania przed organem rentowym, pozbawiony jest możliwości efektywnej kontroli takich rozstrzygnięć i wydania adekwatnego do stanu sprawy rozstrzygnięcia, np. wszczynającego postępowanie lub zobowiązującego do jego wszczęcia, umarzającego postępowanie przed organem rentowym, odmawiającego wszczęcia postępowania. W praktyce sądy posiłkują się pośrednimi rozwiązaniami, redagując treść orzeczeń w zróżnicowany sposób, który nie zawsze znajduje bezpośrednie umocowanie w przepisach prawa. I tak w sytuacji zakwestionowania prawidłowości rozstrzygnięć formalnych organu rentowego, których przedmiotem:

a) było umorzenie postępowania przez organ rentowy na podstawie art. 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „k.p.a.”, sądy powszechne przykładowo wydawały orzeczenia, których podstawę stanowił:

- art. 477^[14] § 3 k.p.c. (zobowiązanie do wydania decyzji przez organ rentowy¹⁾),
- art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. (uchylenie decyzji w związku z rażącym naruszeniem przepisów, które sąd wywiódł z art. 477^[14] § 4 k.p.c. mając na uwadze treść art. 477^[14a] k.p.c. *per analogiam*)²⁾,

b) była odmowa wszczęcia postępowania w sprawie na podstawie art. 61a k.p.a. – sądy powszechne wydawały wyroki zmieniające zaskarżoną decyzję na podstawie art. 477^[14] § 2 k.p.c., redagując je w ten sposób, że zobowiązywały organ rentowy do wszczęcia postępowania w danej sprawie³⁾.

W odniesieniu do przypadków ujętych w pkt 2 konsekwencje braku w obowiązujących przepisach instrumentów reagowania na bezprzedmiotowość postępowania przed organem rentowym wyrażają się w pozbawieniu sądu możliwości szybkiego końcowego załatwienia sprawy, stosownie do rodzaju wady, która obciąża postępowanie przed organem rentowym i – w konsekwencji – jego decyzję, będącą przedmiotem postępowania odwoławczego.

Oprócz dążenia do zmotywowania organu rentowego do przestrzegania przepisów regulujących postępowanie przed tym organem, a w rezultacie – wzmocnienia gwarancji procesowych jednostki, celem projektowanej zmiany jest przeciwdziałanie nadmiernemu wydłużaniu się okresu rozpoznania spraw odwoławczych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że uzyskanie prawomocnego rozstrzygnięcia w tych sprawach niejednokrotnie determinuje możliwość otrzymania przez odwołującego się niezbędnych środków do życia.

Natomiast, jak wynika z analiz przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli w informacji o wynikach kontroli pn. „Zapewnienie Sprawnego Funkcjonowania Wymiaru Sprawiedliwości” (PKB.430.2.2024, Nr ewid. 89/2024/P/23/030/PKB)⁴⁾ z lipca 2024 r., na przestrzeni lat 2018–2023 nastąpiło istotne pogorszenie się wskaźnika odnoszącego się do średniego czasu trwania postępowania w I instancji (wyrażonego w miesiącach) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (tj. z 8,8 do 12,8 na poziomie sądów okręgowych oraz z 10,7 do 13,00 na poziomie sądów rejonowych). Jednocześnie z obserwacji NIK wynika, że w badanym okresie postępowania z tego obszaru trwały przeciętnie dwukrotnie dłużej niż średni czas trwania postępowań w I instancji ogółem. Zdiagnozowane przez NIK przyczyny takiego stanu rzeczy w głównej mierze dotyczyły zagadnień organizacyjnych i kadrowych w obszarze sądownictwa, z tych też względów – w kontekście równoległe stwierdzonego przez NIK bezsprzecznego wzrostu liczby rozpoznawanych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych – w ocenie projektodawcy – zasadniczego znaczenia nabiera

1) Wyrok Sądu Rejonowego w Krośnie z dnia 6 maja 2015 r., sygn. akt IV U 154/15 (Legalis nr 2121406).

2) Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. akt VIII U 217/20 (Legalis nr 2564191).

3) Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 13 marca 2025 r., sygn. akt VIII U 1905/24 (Legalis nr 3243294) oraz wyrok z dnia 9 maja 2024 r. 2024 r., sygn. akt VIII U 1273/23 (Legalis nr 3156163).

4) Link do materiału źródłowego: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29767,vp,32638.pdf>

potrzeba podjęcia działań, które będą oddziaływać na efektywność i dynamikę prowadzonego postępowania sądowego. Uwzględniając zatem, że efektywność i dynamika tego postępowania determinowane są m.in. rzetelnością przeprowadzonego postępowania administracyjnego i przestrzeganiem przyjętych w toku tego postępowania standardów, to właśnie ten obszar został objęty interwencją ustawodawcy. Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że sąd będzie mógł przeprowadzić w toku postępowania odwoławczego kontrolę merytoryczną zaskarżonej decyzji o ile nie zaistnieją przesłanki do jej wyeliminowania z obrotu prawnego ze względu na jej istotne wady o charakterze formalnym, jak również faktu, że od jakości decyzji organu rentowego, tj. spełniania przez nią odpowiednich standardów, zależy możliwość skrócenia prowadzonego przez sąd postępowania w sprawie – wymaganego do rozstrzygnięcia zasadności odwołania – do niezbędnego minimum.

Z uwagi na powyższe okoliczności projektodawca za pośrednictwem planowanej nowelizacji zmierza do zwiększenia możliwości elastycznego reagowania przez sądy pierwszej instancji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych na ewidentne i o istotnym ciężarze gatunkowym uchybienia organu rentowego oraz wady decyzji administracyjnych, a finalnie do usprawnienia przebiegu postępowania rozpoznawczego.

W ocenie projektodawcy opisane powyżej rezultaty proponowanych zmian nie podważają istoty obowiązującego w odniesieniu do rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych reformatoryjnego modelu sprawowanej przez sądy kontroli nad orzeczeniami organów rentowych. Nadal głównym jej celem pozostaje bowiem merytoryczne rozpoznanie sprawy, a wprowadzane zmianą modyfikacje mają na celu jedynie dostosowanie tego modelu do jego pierwotnego celu, którym jest przyspieszenie rozpoznania sprawy. Co istotne, projektowane rozwiązanie, wyrażające się w zwiększeniu swobody sądów w odniesieniu do wydawania rozstrzygnięć kasatoryjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wpisuje się w funkcjonujący na gruncie procedury cywilnej podstawowy model sprawowania sądowej kontroli decyzji przez sądy powszechne. Rozstrzygnięcia kasatoryjne są bowiem jedną ze standardowych form zakończenia postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w tzw. sprawach regulacyjnych (por. art. 479^[31a] § 3 k.p.c. w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, art. 479^[53] § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji energetyki, art. 479^[64] § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej i poczty, art. 479^[75] § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego, art. 479^[86] § 2 k.p.c. w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego).

Przekonanie projektodawcy o słuszności przyjętego kierunku zmian uzasadniają również obserwowane na przestrzeni lat zmiany w obrębie struktury składanych odwołań od decyzji organów rentowych pod względem ich liczby i rodzaju. O ile przyjęty w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych reformatoryjny model kontroli sądowej pierwotnie znajdował uzasadnienie w przeważającym odsetku spraw odwoławczych z zakresu świadczeń długoterminowych, determinujących możliwość zapewnienia ubezpieczonym niezbędnych środków do życia, o tyle zauważalny wzrost liczby spraw odwoławczych związanych z obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz opłacaniem składek uzasadnia potrzebę ewaluacji i dostosowywania rozwiązań procedury cywilnej do tych zmian. Uwzględniając zatem, że z danych przedstawionych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na temat odwołań złożonych w 2024 r. wynika, że proporcja zarejestrowanych odwołań z ww. obszarów kształtuje się na podobnym poziomie (tj. 28 228 odwołań dotyczących emerytur i 26 884 dotyczących ubezpieczeń społecznych i realizacji dochodów), należy uznać, że proponowane zmiany znajdują uzasadnienie zarówno od strony faktycznej, jak i prawnej.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Celem proponowanych rozwiązań jest:

- 1) przyspieszenie końcowego załatwienia sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, zainicjowanej przed organem rentowym i następnie kontynuowanej przed sądem w związku z wniesionym odwołaniem od decyzji organu rentowego;
- 2) zmotywowanie organu rentowego do przestrzegania przepisów regulujących postępowanie przed tym organem, a w rezultacie – wzmocnienie gwarancji procesowych dla stron tych postępowań (ubezpieczonych, świadczeniobiorców, płatników składek, osób trzecich, spadkobierców);
- 3) dostosowanie rozstrzygnięć możliwych do wydania przez sąd w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych do aktualnego katalogu decyzji organu rentowego, które mogą być zaskarżane w tym postępowaniu.

Proponowaną metodą osiągnięcia celu jest rozwiązanie polegające na przyznaniu sądom powszechnym uprawnienia do wydawania wyroków uchylających w stosunku do niemalże pełnego zakresu decyzji organu rentowego, mogących być przedmiotem postępowania odwoławczego, tj. z wyłączeniem decyzji rozstrzygających o prawie do świadczenia po raz pierwszy, a tym samym stworzenie prawnych możliwości adekwatnego do sytuacji reagowania na różnego rodzaju nieprawidłowości i uchybienia związane z decyzją organu rentowego lub poprzedzającym jej wydanie postępowaniem przed organem rentowym. Postuluje się, aby projektowana możliwość wydania przez sąd pierwszej instancji orzeczenia kasatoryjnego miała charakter fakultatywny, co pozwoli sądowi na zachowanie swobody w zakresie zasadności jej wykorzystania.

Zastosowanie projektowanej regulacji zgodnie z zamierzeniem projektodawcy będzie możliwe w trzech przypadkach, tj.:

- 1) w sytuacji stwierdzenia przez sąd, że decyzja organu rentowego, inna niż rozstrzygająca o prawie do świadczenia po raz pierwszy, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. Zaistnienie tej przesłanki uprawniałoby sąd pierwszej instancji do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do

ponownego rozpoznania organowi rentowemu. Przedmiotowy tryb postępowania umożliwiłby sądowi właściwe reagowanie na jaskrawe i istotne uchybienia organu rentowego, które z racji swojego charakteru wpływają na tok postępowania i mogą być kwalifikowane jako naruszające standardy postępowania wynikające z k.p.a., i to – odmiennie niż dotychczas – w odniesieniu do niemalże każdego rodzaju decyzji wydawanych przez organ rentowy. Zakresem tej normy objęte byłyby zatem wszelkie kardynalne uchybienia dotyczące postępowania przed organem rentowym, w tym wykraczające poza pozorność tego postępowania. Kierując się względami socjalnymi, projektodawca wyłączył z zakresu merytorycznego planowanej regulacji decyzje rozstrzygające o prawie do świadczenia. Zastosowanie tego rozwiązania, w zależności od zindywidualizowanej oceny sprawy przez sąd, mogłoby być przykładowo wykorzystane w toku tych postępowań odwoławczych, których przedmiotem są decyzje pokontrolne, wydane w odniesieniu do jednego płatnika i jednocześnie wielu ubezpieczonych (tzw. multisprawy), w odniesieniu do których w ramach inicjatywy deregulacyjnej, były zgłaszane zarzuty wskazujące na poważne uchybienia po stronie organu rentowego. Projektowane rozwiązanie mogłoby mieć zastosowanie również w odniesieniu do spraw z zakresu ustalania właściwego ustawodawstwa, np. w sytuacji, gdy organ rentowy wydał decyzję w tym przedmiocie bez uprzedniego prawomocnego wyjaśnienia statusu ubezpieczonego przy udziale właściwej instytucji ubezpieczeniowej na podstawie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁵⁾,

- 2) w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania sądowego byłaby decyzja, która nie rozstrzyga sprawy co do istoty (w całości bądź w części), a jednocześnie kończy postępowanie w sprawie. Zaistnienie tych okoliczności uprawniałoby sąd pierwszej instancji do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu. Przedmiotowy tryb postępowania umożliwiłby sądowi właściwe reagowanie na różnego rodzaju nieprawidłowości dotyczące decyzji kończących postępowanie ze względów formalnych, np. umarzających postępowanie w sprawie lub odmawiających wszczęcia postępowania w sprawie. Przy czym bez znaczenia dla możliwości zastosowania tej regulacji pozostawałby zakres merytoryczny sprawy, w której została wydana zaskarżona decyzja,
- 3) w sytuacji, gdy sąd w toku rozpoznawania sprawy odwoławczej dostrzeże podstawy do umorzenia postępowania bezpośrednio przed organem rentowym. W tego typu sytuacjach sąd byłby uprawniony, w odniesieniu do wszystkich rodzajowo decyzji (bez ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych), do uchylenia zaskarżonej decyzji organu rentowego i jednoczesnego umorzenia postępowania w sprawie przed organem rentowym. Sąd pierwszej instancji przedmiotowe uprawnienie mógłby wykorzystać przykładowo wówczas, gdy organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję w odniesieniu do podmiotu, który nie jest stroną w sprawie.

Fakultatywny charakter projektowanej regulacji ma za zadanie zapewnić sądom powszechnym większą elastyczność działania, natomiast od strony organu rentowego – będzie pełnić rolę środka mobilizującego do zwiększenia staranności w prowadzeniu postępowania administracyjnego. Tym sposobem wzmocniona zostanie ochrona praw procesowych jednostki przysługujących jej w toku postępowania przed organem rentowym.

Istotnym elementem projektowanej zmiany, wprowadzonym z myślą o efektywności i sprawności dalszego postępowania w sprawie, jest wprowadzenie zasady, zgodnie z którą – w przypadku skorzystania z możliwości wydania orzeczenia kasatoryjnego – sąd będzie zobligowany w orzeczeniu kończącym postępowanie zawrzeć nie tylko argumentację uzasadniającą przyczyny uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, ale również wyznaczyć kierunek dalszego sposobu załatwienia sprawy, formułując stosowne wytyczne i zalecenia. Kierunek ten będą determinowały wskazane przez sąd okoliczności (faktyczne lub prawne), które organ rentowy będzie zobowiązany wziąć pod uwagę w toku ponownego rozpoznania sprawy. Przyjęcie koncepcji formułowania wytycznych i zaleceń co do dalszego załatwienia sprawy ma na celu właściwe ukierunkowanie działań organu rentowego, co zagwarantuje sprawne, prawidłowe i adekwatne do potrzeb sądu dalsze postępowanie w sprawie, minimalizując tym samym ryzyko ponownego wydania wadliwej decyzji i dalszego nieuzasadnionego wydłużenia postępowania w sprawie.

Co istotne proponowana zmiana art. 477^[14] § 2^[1] k.p.c. zniweluje dotychczasowe ograniczenia co do jego stosowania nie tylko od strony przedmiotowej, ale również od strony podmiotowej. Zgodnie z intencją ustawodawcy możliwość wydania przez sąd wyroku uchylającego – odmiennie niż dotychczas – ma być bowiem niezależna od tego, kto jest adresatem kwestionowanej decyzji: ubezpieczony, świadczeniobiorca, płatnik składek, osoba trzecia, następca prawny. Z jednej strony projektowane rozszerzenie regulacji od strony podmiotowej stanowi naturalną konsekwencję planowanego

⁵⁾ Obowiązek uprzedniego przeprowadzenia takiego postępowania potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2020 r., sygn. Akt III UZP 4/18: „w postępowaniach mających za przedmiot podleganie ustawodawstwu właściwemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, zarówno sąd ubezpieczeń społecznych, jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych pozbawione zostały kompetencji do samodzielnej oceny stosunku prawnego stanowiącego tytuł ubezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim (...). W postępowaniach tych sąd skupia się wyłącznie na kontroli wykonania przez organ rentowy zasady lojalnej współpracy uszczegółowionej w rozporządzeniu wykonawczym. A zatem, ustalenie ustawodawstwa właściwego musi być poprzedzone obowiązującą procedurą dialogu i koncyliacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Wytycza to istotę sprawy w postępowaniu sądowym, która polega na kontroli wywiązania się organu rentowego z wymagań wynikających z rozporządzenia wykonawczego. (...) naprawienie wadliwości decyzji o ustaleniu ustawodawstwa właściwego – z uwagi na jej wydanie z pominięciem procedury dialogu i koncyliacji – jest niemożliwe na etapie postępowania sądowego, co uzasadnia uchylenie (także) decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do rozpoznania po raz wtóry z uwzględnieniem wymagań unijnego prawa.”.

poszerzenia katalogu decyzji objętych projektowanymi rozwiązaniami, z drugiej zaś jest wynikiem działań ukierunkowanych na osiągnięcie założonych celów, które przedmiotowy projekt ma realizować.

Dotychczas obowiązująca regulacja odnosiła się do „ubezpieczonego”, a tym samym wyłączała możliwość wydania orzeczenia o charakterze kasatoryjnym w stosunku do m.in. płatnika składek, traktowanego na gruncie przepisów k.p.c. jako „inna osoba, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja”. Nowa konstrukcja przepisu, rezygnując z określania w nim wprost strony podmiotowej co do stosowania przepisu, pozwoli na zrównanie uprawnień procesowych przysługujących poszczególnym odwołującym się, gdyż nie będą one już zależne od ich statusu i stosunku prawnoubezpieczeniowego, w którym pozostają z organem rentowym. W ten sposób powstanie możliwość oddziaływania na organ rentowy w obszarze przestrzegania przepisów regulujących postępowanie w stosunku do szerszego niż dotychczas kręgu podmiotów, a w konsekwencji – również realna szansa na wzmocnienie gwarancji procesowych dla stron tych postępowań. Konsekwencją przyjętych założeń jest propozycja zmodyfikowania art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. w taki sposób, aby swoim zakresem objął on obok nowych rodzajowo spraw również sprawy dotychczas regulowane przez ten przepis.

Ustawodawca projektowaną zmianą planuje objąć te sprawy, w których odwołanie wniesiono począwszy od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów (tj. niewcześniej niż w tym dniu). Przyjęcie takiego rozwiązania w odniesieniu do odwołującego się umożliwi sformułowanie w odwołaniu ewentualnych zarzutów dotyczących nieprawidłowości popełnionych przez organ rentowy na etapie postępowania administracyjnego, a w odniesieniu do organu rentowego rozpoznanie zasadności odwołania w tym zakresie w ramach samokontroli, które może skutkować uchYLENIEM zaskarżonej decyzji i nienadaniem odwołaniu dalszego biegu.

Rezultatem projektowanych zmian będzie zwiększenie poczucia bezpieczeństwa obywateli, budowanie zaufania do organów państwa, jak również zagwarantowanie w toku postępowania przedsądowego realnej realizacji ich fundamentalnych praw procesowych.

Zakładany fakultatywny charakter proponowanej regulacji z jednej strony stworzy na gruncie procedury cywilnej podstawę prawną do zwrócenia sprawy do ponownego rozpoznania przez organ rentowy o znacznie szerszym niż dotychczasowy zakresie przedmiotowym i podmiotowym, z drugiej zaś honoruje autonomię sędziego orzekającego, pozostawiając w jego gestii ocenę zasadności skorzystania z tej instytucji w konkretnej sprawie. Na podstawie analizy całokształtu takiej sprawy sąd będzie mógł swobodnie zdecydować, która z dostępnych metod dalszego jej prowadzenia – przy uwzględnieniu interesu odwołującego się – będzie najbardziej optymalna, również ze względów ekonomiki postępowania.

Nowelizacja umożliwi również sądom adekwatne do sytuacji reagowanie na poprawność formalnych rozstrzygnięć organu rentowego kończących postępowanie w sprawie, np. decyzji o umorzeniu postępowania czy odmowie jego wszczęcia. Dzięki projektowanej zmianie sąd pierwszej instancji zyska legalną podstawę do reagowania w toku postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych na wady decyzji spowodowane naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, a skutkujące np. wszczęciem postępowania, odmową wszczęcia postępowania, czy umorzeniem postępowania przed organem rentowym. Tym samym, w przypadku stwierdzenia w tego rodzaju sprawach obiektywnego istnienia podstaw do uwzględnienia odwołania bądź też do umorzenia postępowania przed organem rentowym, sąd będzie miał możliwość wydania rozstrzygnięcia, które będzie bardziej adekwatne do stanu sprawy. Przedmiotowe rozwiązanie stworzy płaszczyznę do ujednolicenia i uproszczenia redagowania treści orzeczeń w sprawach, w których istnieje podstawa do zakwestionowania prawidłowości rozstrzygnięć formalnych organu rentowego.

Projektowane rozwiązania w szerszej perspektywie umożliwią sądom w ramach prowadzonej przez nie kontroli rozstrzygnięć organów rentowych, adekwatnie do przyjętego w tych sprawach modelu reformatoryjnego, skupienie się na ocenie przesłanek merytorycznych w danej sprawie pod kątem możliwości wydania orzeczenia co do istoty sprawy, bez konieczności „nadrabiania” uchybień z postępowania administracyjnego. Proponowana zmiana wyposaży sądy w narzędzia, które umożliwią naprawę uchybień proceduralnych bezpośrednio przez organ rentowy, co wpłynie na szybkość i efektywność rozpoznania danej sprawy. W ocenie ustawodawcy konstrukcja proponowanego rozwiązania, którego fundamentalnym elementem jest fakultatywność jego zastosowania oraz wydawanie zaleceń kierunkowych co do dalszego załatwienia sprawy w toku jej ponownego rozpoznania, będzie stanowiła istotny wkład w proces diagnozy i ewaluacji tych obszarów działalności organów rentowych, które wymagają niezbędnych zmian i równocześnie są najistotniejsze z punktu widzenia interesów osób odwołujących się. W efekcie końcowym wpłynie to pozytywnie na dynamikę prowadzonych postępowań sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Efekt ten będzie mógł zostać wzmocniony w sytuacji wykorzystania przez sąd możliwości orzekania w tego rodzaju sytuacjach na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 148^[1] k.p.c. W ocenie projektodawcy rozwiązania projektowane w art. 477^[14] § 2^{[1]–2^[3]} k.p.c., przy uwzględnieniu specyfiki konkretnej sprawy, dają bowiem podstawę do stwierdzenia, że przeprowadzenie rozprawy nie będzie konieczne.

W ocenie projektodawcy – uwzględniając powyższe okoliczności – projektowane rozwiązania nie rodzą ryzyk w obszarze dotychczasowych uprawnień strony, w tym z zakresu prawa do sądu i pozycji procesowej strony w toku postępowania (sądowego, administracyjnego).

Brak możliwości osiągnięcia oczekiwanych efektów projektowanej nowelizacji przy zastosowaniu innych środków interwencji niż planowane uchwalenie ustawy.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Niemcy

Instytucja wydawania orzeczeń kasatoryjnych w odniesieniu do rozstrzygnięć wydawanych przez organ administracyjny występuje na gruncie sądownictwa socjalnego w Niemczech, które ma strukturę sądownictwa szczególnego, funkcjonującego obok sądów powszechnych. Unormowania zawarte w ustawie o sądach do spraw socjalnych⁶⁾ uprawniają sąd socjalny do uchylenia aktu administracyjnego, bez rozstrzygania co do istoty sprawy, w przypadku gdy z ustaleń sądu wynika, że konieczne jest dalsze badanie faktów. Jednocześnie przedmiotowe uchylenie jest dopuszczalne, jeżeli charakter lub zakres nadal wymaganych ustaleń jest istotny, a uchylenie aktu jest celowe, biorąc również pod uwagę interesy stron (§ 131 ust. 5 ww. ustawy).

Przyjęte przez ustawodawcę niemieckiego rozwiązania koncentrują się w obszarze prawidłowości postępowania wyjaśniającego i gromadzenia dowodów, a ich zastosowanie ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od spełnienia dodatkowych kryteriów (braki w materiale dowodowym, istotność niewyjaśnionych okoliczności sprawy, celowość przekazania sprawy na poziom organu administracyjnego, uwzględnienie interesu stron).

Z powyższego wynika, że ustawodawca niemiecki w sposób zbliżony normuje obszar, którego dotyczy inicjatywa legislacyjna.

Czechy

W czeskim modelu sądownictwa sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są rozpoznawane przez sądy administracyjne, które, obok orzeczeń o charakterze merytorycznym (wyrok oddalający skargę, wyrok zmieniający decyzję, wyrok ustalający istnienie lub nieistnienie stosunku ubezpieczenia), są uprawnione do wydawania również wyroków uchylających zaskarżoną decyzję ČSSZ (Česká správa sociálního zabezpečení) i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania do tej instytucji ubezpieczeniowej. Podstawą do wydania orzeczenia kasatoryjnego jest stwierdzenie przez sąd wydania decyzji z naruszeniem prawa lub na podstawie błędnie ustalonego stanu faktycznego. Przesłanki w tym zakresie normuje § 76 ust. 1 Kodeksu sądowego postępowania administracyjnego⁷⁾, które odnoszą się do niezrozumiałości lub braku uzasadnienia decyzji; sprzeczności faktów przyjętych przez organ za podstawę spornej decyzji ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym lub braku ich potwierdzenia w tym materiale lub konieczności szerokiego lub istotnego uzupełnienia materiału dowodowego, jak również stwierdzenia istotnego naruszenia przepisów dotyczących postępowań przed organem, które mogło skutkować bezprawnym rozstrzygnięciem co do meritum sprawy. Wydając wyrok uchylający sąd jest zobowiązany do przedstawienia oceny prawnej, która jest wiążąca dla ČSSZ w toku dalszego rozpoznania sprawy.

Ustawodawstwo czeskie przewiduje zatem w odniesieniu do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych porównywalne rozwiązania jak proponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Podobnie sytuacja kształtuje się w odniesieniu do ustawodawstwa węgierskiego.

Węgry

Na Węgrzech decyzje w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych podlegają kognicji sądów administracyjnych i pracy (obecnie zazwyczaj sądy okręgowe/stołeczne działające jako sądy administracyjne), które mają obowiązek dokonać kontroli legalności decyzji organu rentowego. Sądy te są uprawnione do wydania orzeczeń o charakterze kasatoryjnym⁸⁾, których wydanie może nastąpić w przypadku istotnego naruszenia przepisów postępowania. Za takowe naruszenie zgodnie z praktyką uznane może być niedopełnienie przez organ rentowy obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, niezapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, nieuzasadnienie decyzji w sposób zgodny z prawem. Sąd uchylając decyzję przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania do organu rentowego.

Wszystkie opisane powyżej przykłady funkcjonujących w obrębie państw UE rozwiązań legislacyjnych przemawiają za zasadnością stosowania w odniesieniu do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych orzeczeń o charakterze kasatoryjnym, jak również za kierunkiem planowanej nowelizacji. Zbieżne w swej istocie są bowiem przesłanki zastosowania tej instytucji, które w zasadniczej mierze skupiają się na sferze nieprawidłowości w obszarze postępowania prowadzonego przed organem rentowym.

⁶⁾ Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535) zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 20.12.2022 (BGBl. I S. 2759), <https://www.gesetze-im-internet.de/sgg/BJNR012390953.html#BJNR012390953BJNG000100314> (dostęp: 25.08.2021).

⁷⁾ Ustawa nr 150/2002 Sb. – Kodeks sądowego postępowania administracyjnego (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní - s.ř.s.) – <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150#cast3>.

⁸⁾ Ustawa CLXXXV z 2017 r. o procedurze sądowoadministracyjnej (A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény - Kp. (art. 89)).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Płatnicy składek – jako potencjalni uczestnicy postępowań sądowych z zakresu ubezpieczeń społecznych (k.p.c.)	2,9 mln osób	ZUS – dane statystyczne	Podnoszenie w odwołaniu zarzutów o charakterze proceduralnym, zakończenie postępowania odwoławczego wydaniem wyroku uchylającego i przekazanie sprawy do organu rentowego do ponownego rozpoznania w szerszej kategorii spraw.
Ubezpieczeni – jako potencjalni uczestnicy postępowań sądowych z zakresu ubezpieczeń społecznych (k.p.c.)	16,2 mln osób	ZUS – dane statystyczne	Podnoszenie w odwołaniu zarzutów o charakterze proceduralnym, zakończenie postępowania odwoławczego wydaniem wyroku uchylającego i przekazanie sprawy do organu rentowego do ponownego rozpoznania w szerszej kategorii spraw.
ZUS	1	Dane własne	Uchylenie decyzji w ramach samokontroli z powodu uchybień proceduralnych; wyroki uchylające zaskarżone decyzje w odniesieniu do szerszego katalogu rodzajowego spraw oraz realizacja wytycznych i zaleceń sądu co do sposobu rozpoznania sprawy.
KRUS	1	Dane własne	Uchylenie decyzji w ramach samokontroli z powodu uchybień proceduralnych, wyroki uchylające zaskarżone decyzje w odniesieniu do szerszego katalogu rodzajowego spraw oraz realizacja wytycznych i zaleceń sądu co do sposobu rozpoznania sprawy.
Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA	1	Dane własne	Uchylenie decyzji w ramach samokontroli z powodu uchybień proceduralnych, wyroki uchylające zaskarżone decyzje w odniesieniu do szerszego katalogu rodzajowego spraw oraz realizacja wytycznych i zaleceń sądu co do sposobu rozpoznania sprawy.
Wojskowe Biura Emerytalne	15	Dane własne	Uchylenie decyzji w ramach samokontroli z powodu uchybień proceduralnych, wyroki uchylające zaskarżone decyzje w odniesieniu do szerszego katalogu rodzajowego spraw oraz realizacja wytycznych i zaleceń sądu co do sposobu rozpoznania sprawy.

Biuro Emerytalne Służby Więziennej	1	Dane własne	Uchylenie decyzji w ramach samokontroli z powodu uchybień proceduralnych, wyroki uchylające zaskarżone decyzje w odniesieniu do szerszego katalogu rodzajowego spraw oraz realizacja wytycznych i zaleceń sądu co do sposobu rozpoznania sprawy.
Sądy	377, w tym: 319 – sądy rejonowe, 47 – sądy okręgowe, 11 – sądy apelacyjne	Informacje ogólnodostępne	Zwiększenie sprawności postępowań sądowych; skrócenie średniego czasu rozpoznania sprawy odwoławczej przy jednoczesnym zwiększeniu rzetelności postępowania administracyjnego.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został przedstawiony do zaopiniowania:

- w trybie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 549): Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych;
- w trybie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2025 r. poz. 423): Konfederacji Lewiatan, Pracodawcom RP, Związkowi Pracodawców Business Centre Club, Związkowi Rzemiosła Polskiego, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacji Przedsiębiorców Polskich oraz Polskiemu Towarzystwu Gospodarcemu.

Został on również przedstawiony Radzie Dialogu Społecznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2026 r. poz. 836).

Projekt został przekazany do zaopiniowania oraz konsultacji publicznych również przez:

- Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Przewodniczącego Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Przewodniczącego Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników,
- Prokuratorię Generalną RP,
- Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- Sąd Najwyższy,
- Naczelną Radę Administracyjną,
- Krajową Izbę Radców Prawnych,
- Naczelną Radę Adwokacką.

Projekt ustawy, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

Projekt ustawy został skierowany do 21-dniowych uzgodnień międzyresortowych i 30-dniowych konsultacji z partnerami społecznymi.

Wyniki konsultacji publicznych i opiniowania zostały przedstawione w raporcie z konsultacji publicznych i opiniowania.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny bieżące)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
- FRD												

- Fundusz Solidarnościowy												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
- FRD												
- Fundusz Solidarnościowy												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
- FRD												
- Fundusz Solidarnościowy												

Źródła finansowania	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Z uwagi na charakter zmian brak bezpośrednich skutków dla budżetu państwa. Jednakże proponowane zmiany polegające na zwiększeniu elastyczności sądów w zakresie wydawania orzeczeń kasatoryjnych umożliwią bardziej dynamiczne i adekwatne do potrzeb prowadzenie i zakończenie postępowania odwoławczego przez sądy, a tym samym racjonalizację wydatków z tym związanych. Dzięki narzędziom wprowadzonym projektowaną nowelizacją sąd będzie mógł prowadzić postępowanie dowodowe jedynie w takim zakresie, w jakim uzna za niezbędne, tj. zniwelowana zostanie konieczność każdorazowego prowadzenia postępowania dowodowego w sprawach, które z racji stwierdzonych w odniesieniu do zaskarżonych decyzji uchybień, w tym natury formalno-prawnej, nie dojrzały jeszcze do ich rozpoznania (wyeliminowanie takiej decyzji z obrotu prawnego – w szerszym zakresie niż dotychczas – będzie możliwe już na etapie sądu I instancji). Sądy zyskają również kompetencje do stwierdzenia braku zasadności prowadzenia postępowania w sprawie i w jego następstwie – uchylenia decyzji i umorzenia postępowania przed organem rentowym. Projektodawca przyjął również założenie, że związany z wydaniem wyroku kasatoryjnego obowiązek sądu sformułowania pod adresem organu rentowego wytycznych i zaleceń co do dalszego sposobu prowadzenia sprawy nie będzie generował po stronie sądów dodatkowych kosztów, gdyż ww. wytyczne i zalecenia będą w praktyce stanowić immanentny element uzasadnienia orzeczenia. Jednocześnie fakultatywny charakter projektowanych zmian umożliwi wybór najbardziej optymalnego sposobu prowadzenia konkretnej sprawy. Za neutralne w odniesieniu do sektora finansów publicznych należy uznać również oddziaływanie proponowanej zmiany na organy rentowe – wynikające z projektu zadania będą bowiem przez nie realizowane w ramach ich działalności i zadań bieżących.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny bieżące)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowana zmiana nie zawiera przepisów dotyczących zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, regulacji dotyczących majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji						

		publicznej, mimo to – z racji jej charakteru – może ona w sposób pośredni wpływać na sytuację prawną różnych podmiotów (adresatów decyzji organu rentowego), a tym samym również na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Wpływ projektowanej regulacji może się bowiem wyrażać w szybszym uzyskaniu prawomocnego orzeczenia w sprawie, a tym samym w szybszym ustabilizowaniu się sytuacji prawnej danego podmiotu. Jednoznaczne ustalenie praw lub obowiązków danego podmiotu, których może dotyczyć zaskarżona decyzja, co do której modyfikowane są uprawnienia orzecznicze sądów powszechnych, niewątpliwie będzie oddziaływało na sposób dalszego funkcjonowania tego podmiotu w obrocie gospodarczym. Skrócenie czasu rozpoznania sprawy będzie również oznaczało oszczędność czasu i kosztów po jego stronie związanych z prowadzonym sporem sądowym.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	jw.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	jw. (z uwzględnieniem specyfiki rodziny, osób starszych czy osób niepełnosprawnych)
Niemierzalne		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
☐ nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:		☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.		☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
Komentarz: Projektowana regulacja zmierza do szybszego uzyskania przez stronę postępowania odwoławczego prawomocnego orzeczenia, a tym samym szybszego ustabilizowaniu się sytuacji prawnej danego podmiotu. Skrócenie okresu rozpoznania sprawy wpłynie na oszczędność czasu i kosztów zaangażowanych w prowadzenie sporu sądowego. Powołane korzyści będą dotyczyły również organów rentowych, w odniesieniu do których skróceniu ulegnie czas zaangażowania w prowadzenie sporu sądowego, wyrażający się m. in. w konieczności zapewnienia reprezentacji organu rentowego w toku postępowania odwoławczego, tym bardziej, że ewentualna konieczność ponownego rozpoznania sprawy będzie równoważona skonkretyzowanymi zaleceniami co do kierunku dalszego postępowania organu rentowego.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Projektowane regulacje nie mają wpływu na sytuację na rynku pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☒ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	Proponowana zmiana zwiększy elastyczność działania sądów orzekających w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w obszarze sposobu zakończenia postępowania odwoławczego, w tym stworzy podstawy do skrócenia czasu rozpoznania sprawy. Sądy zyskują możliwość adekwatnego do potrzeb reagowania na wybraną kategorię uchybień natury procesowej dotyczących postępowania przed organem rentowym w odniesieniu do rozszerzonego katalogu	

	rozstrzygnięć wydawanych przez organ rentowy. Wydanie orzeczenia uchylającego zaskarżoną decyzję będzie wymagało od sądu ukierunkowania dalszych działań organu rentowego. Wpływ regulacji w odniesieniu do skutków finansowych opisano w pkt 6.
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego	
Proponuje się wejście w życie projektowanej regulacji po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.	
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?	
Projektodawca planuje przeprowadzenie ewaluacji efektów projektu po upływie 3 lat od dnia wejścia w życie nowelizacji w oparciu o miernik związany z procentowym skróceniem czasu trwania postępowań w sprawach odwoławczych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ewaluacja zostanie przeprowadzona przy wykorzystaniu danych pozyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości. Założony termin ewaluacji wynika z faktu, że projektowane rozwiązania będą miały zastosowanie do bieżąco wpływających odwołań, a zatem do przeprowadzenia ewaluacji efektów projektu niezbędne będzie uprzednie zakończenie postępowań odwoławczych zarówno na poziomie sądów rejonowych, jak również sądów okręgowych. Uwzględnić zatem należy zróżnicowany czas rozpoznania spraw w tych sądach, którego upływ będzie determinował możliwość zebrania niezbędnych danych. Projektowany moment przeprowadzenia ewaluacji ma również na celu uwzględnienie ewentualnej potrzeby zmian w zakresie sposobu gromadzenia danych, które umożliwią zastosowanie założonego miernika. Równoległe informacji zwrotnej na temat rezultatów i wpływu projektowanej regulacji na działalność sądów oraz organów rentowych, w tym co do skali wyroków uchylających, może dostarczać śledzenie bieżącego orzecznictwa w sprawach ubezpieczeniowych i sporządzane na jego tle zestawienia na poziomie poszczególnych organów rentowych z uwzględnieniem danych na temat wyroków o charakterze kasatoryjnym oraz podstawy prawnej ich wydania.	
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)	
Brak.	

**Raport z konsultacji publicznych i opiniowania
projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (UDER104)**

Projekt ustawy został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UDER104.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny z chwilą skierowania projektu ustawy do uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Jednocześnie, projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 poz. 936).

Ponadto, projekt ustawy został przesłany do konsultacji w dniu 4 marca 2026 r. (z terminem 30 dni od otrzymania pisma) z następującymi partnerami społecznymi:

- 1) Na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 549):
 - a) NSZZ „Solidarność”,
 - b) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
 - c) Forum Związków Zawodowych.
- 2) Na podstawie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2025 r. poz. 423):
 - a) Związek Pracodawców Business Centre Club,
 - b) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) Konfederację „Lewiatan”,
 - d) Związek Rzemiosła Polskiego,
 - e) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców,
 - f) Federację Przedsiębiorców Polskich,
 - g) Polskie Towarzystwo Gospodarcze.
- 3) W ramach konsultacji publicznych informacja o projekcie została przekazana do:
 - a) Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
 - b) Przewodniczącego Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
 - c) Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
 - d) Przewodniczącego Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników,
 - e) Prokuraturii Generalnej RP,
 - f) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
 - g) Sądu Najwyższego,
 - h) Naczelnego Sądu Administracyjnego,
 - i) Krajowej Izby Radców Prawnych,
 - j) Naczelnej Rady Adwokackiej.

W dniu 4 marca 2026 r. projekt ustawy został również przesłany (z terminem 30. dni od otrzymania pisma) do Rady Dialogu Społecznego.

Uwagi do projektu zgłosiła: Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”.

Ponadto, uwagi zgłosił: Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Zgłoszone uwagi z konsultacji publicznych oraz opiniowania zostały zestawione w tabeli wraz ze stanowiskiem MRPiPS.

Projekt ustawy nie wymagał zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji ani uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbینگowej w procesie stanowienia prawa.

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (UDER104)

zgłoszone w ramach konsultacji publicznych i opiniowania

Lp.	Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy/pkt załącznika/str. uzasadnienia/pkt OSR	Podmiot zgłaszający	Uwaga	Odniesienie się MRPiPS do uwag
1.	Uwaga ogólna	NSZZ „Solidarność”	Opiniowany projekt nie zawiera przekonującej i realistycznej oceny skutków organizacyjnych proponowanych zmian. Z Oceny Skutków Regulacji (OSR) wynika, że wnioskodawca nie przewiduje zwiększenia zatrudnienia ani dodatkowych środków finansowych dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz innych organów rentowych, mimo że projekt wprost zakłada konieczność prowadzenia przez te organy bardziej rozbudowanych i starannych postępowań dowodowych, a także ponownego rozpoznawania spraw po uchyleniu decyzji przez sąd. Oznacza to, że projektodawca dostrzega potrzebę zmian w funkcjonowaniu systemu, lecz nie dostrzega konieczności równoczesnego wzmocnienia zasobów kadrowych i organizacyjnych instytucji, na które przenoszona jest istotna część nowych obowiązków. W ocenie NSZZ „Solidarność” taka konstrukcja regulacji budzi poważne wątpliwości co do możliwości osiągnięcia deklarowanego celu,	Uwaga wyjaśniona. Projektowane w ustawie o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: projekt) rozwiązania mają na celu m.in. zmotywowanie organu rentowego do przestrzegania przepisów regulujących postępowanie przed tym organem. Występujące w praktyce uchybienia w tym zakresie, które oddziałują na uprawnienia stron tego postępowania, jak również na sprawność i terminowość sądowych postępowań odwoławczych, stały się jedną z podstawowych przyczyn skłaniających projektodawcę do podjęcia interwencji legislacyjnej. Z tych też względów, które znalazły swoje rozwinięcie od strony faktycznej i prawnej w uzasadnieniu do projektu, w ocenie wnioskodawcy nie może być mowy o nakładaniu na organy rentowe „nowych obowiązków”, a tym samym o konieczności zwiększenia zasobów kadrowych. Do ustawowych obowiązków organów rentowych należy działanie zgodne z prawem, a granice tych obowiązków wyznaczają m.in. przepisy normujące postępowanie przed tymi organami. Wynikająca z

			jakim ma być przyspieszenie postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Brak zapewnienia odpowiednich zasobów po stronie organów rentowych może bowiem spowodować, że zamiast skrócenia czasu trwania postępowań dojdzie do ich dalszego wydłużenia, gdyż sprawy częściej będą wracały do ponownego rozpoznania, a organ nie będzie dysponował realnymi możliwościami ich szybszego i bardziej wnikliwego prowadzenia. Z tego względu Prezydium KK NSZZ „Solidarność” uważa, że przedstawiona OSR nie odzwierciedla w sposób wystarczający rzeczywistych konsekwencji projektowanych zmian dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. Prezydium KK NSZZ „Solidarność” zwraca również uwagę, że w OSR w niewystarczającym stopniu przeanalizowano wpływ projektowanych zmian na sytuację procesową ubezpieczonych i płatników składek. Wprowadzenie szerszej możliwości uchylania decyzji i przekazywania spraw do ponownego rozpoznania może w części przypadków oznaczać odsunięcie w czasie uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia, od którego zależy prawo do świadczenia lub ustalenie obowiązku składkowego. Z perspektywy osoby oczekującej na rozstrzygnięcie sprawy kluczowe znaczenie ma nie tylko prawidłowość postępowania, lecz także jego czas trwania. Tymczasem opiniowany projekt koncentruje się przede wszystkim na usprawnieniu postępowania z punktu widzenia organizacji wymiaru sprawiedliwości, nie	założeń projektu konieczność poddania sprawy ponownemu rozpatrzeniu przez organ rentowy w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia tych przepisów stanowi zatem swoistego rodzaju sankcję za niewywiązanie się z tych obowiązków. Potencjalne zaplanowanie na tle projektowanej regulacji zwiększenia zasobów kadrowych organów rentowych sprowadzałoby się w rzeczywistości do premiowania niestaranności w działaniu organów rentowych. Zdaniem wnioskodawcy utrzymane zostaje co do zasady status quo dotychczasowych zadań i obowiązków organów rentowych, a tym samym przyjąć należy, że dysponują one odpowiednimi do tych zadań i obowiązków zasobami kadrowymi. Natomiast organizacyjne zagadnienia związane z ich lokowaniem pozostają w wyłącznej właściwości tych organów. Organy rentowe będą miały realny wpływ na skalę ewentualnych „zwrotów sprawy”, gdyż monitorując liczbę i przyczyny wydania przez sądy orzeczeń o charakterze kasatoryjnym, będą mogły podejmować adekwatne do potrzeb działania interwencyjne. W kontekście wpływu projektowanej regulacji na sytuację procesową odwołujących się należy wskazać, że proponowana nowelizacja nie zmienia dotychczasowego reformatoryjnego charakteru postępowania odwoławczego przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych. Projektodawca uwzględniając prymat rozstrzygnięć sądu <i>in meriti</i>, których celem jest uzyskanie końcowego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, możliwość wydania orzeczenia kasatoryjnego, jako wyjątku od reguły, powiązał z przesłanką „szybszego
--	--	--	---	--

			przedstawiając pogłębionej analizy skutków dla uczestników postępowania.	uzupełnienia postępowania dowodowego przed organem rentowym” oraz koniecznością jej umotywowania, co będzie stanowić zabezpieczenie przed ewentualną arbitralnością sądu w odniesieniu do stosowania instytucji uchylenia zaskarżonej decyzji.
2.	Art. 477 ¹⁴ § 2 ¹ k.p.c.	ZUS	Pojawiają się wątpliwości co do słuszności wprowadzenia regulacji przewidzianej w znowelizowanym brzmieniu art. 477 ¹⁴ § 2 ¹ k.p.c. Obawy Zakładu związane są m.in. z nadaniem przedmiotowemu przepisowi nowej redakcji, gdyż widzimy ryzyka oraz zagrożenia z nim związane. Wątpliwości ZUS dotyczą przede wszystkim tego, czy za pośrednictwem projektowanej nowelizacji ww. artykułu Kodeksu postępowania cywilnego ustawodawca faktycznie wyposaży sąd pierwszej instancji w narzędzie, które umożliwi mu usprawnienie postępowania rozpoznawczego (wpłyne pozytywnie na dynamikę prowadzonego postępowania), a tym samym doprowadzi do skrócenia okresu oczekiwania przez stronę na końcowe załatwienie sprawy, w sytuacji gdy od wyroku uchylającego będzie przysługiwała apelacja do sądu drugiej instancji. Jeżeli Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaskarży przedmiotowe orzeczenie, w sprawę, która nie będzie miała charakteru merytorycznego (nie będzie zmierzała do ewentualnego rozstrzygnięcia reformatoryjnego sprawy ubezpieczeniowej) zostanie zaangażowany sąd drugiej instancji, co z pewnością nie będzie sprzyjało ekonomice procesu.	Uwaga częściowo uwzględniona. Na gruncie obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania cywilnego każda ze stron ma możliwość zaskarżenia wyroku sądu pierwszej instancji w drodze apelacji. W kontekście obaw dotyczących mogących zaistnieć w obszarze ekonomiki postępowania negatywnych skutków skorzystania z ww. środka zaskarżenia przez organ rentowy w odniesieniu do wyroku kasatoryjnego projekt ustawy został zmodyfikowany. Dodany został art. 477 ^{14b} k.p.c, skutkiem którego organowi rentowemu nie będzie przysługiwało uprawnienie do wniesienia apelacji od wyroku, o którym mowa w art. 477 ¹⁴ § 2 ¹ k.p.c. Projektowane ograniczenie w stosunku do tych wyroków legitymacji czynnej organu rentowego będzie sprzyjać maksymalnemu zoptymalizowaniu okresu niezbędnego do rozpoznania sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zniweluje ono ryzyko instrumentalnego wykorzystania przez organ rentowy apelacji jako środka zaskarżenia, a tym samym nieuzasadnionego okolicznościami sprawy opóźnienia realizacji zaleceń sądu co do dalszej obsługi sprawy. Jednocześnie uprawnienie do kontroli zasadności wykorzystania przez sąd instytucji uchylenia zaskarżonej decyzji, a tym samym narzędzie do limitowania potencjalnej arbitralności sądu, nadal będzie przysługiwało odwołującemu się, który będzie mógł w drodze ww.

			W ocenie ZUS poszerzenie podmiotowe i przedmiotowe zakresu zastosowania art. 477¹⁴ § 2¹ Kodeksu postępowania cywilnego na skutek jego nowelizacji stanowić może wyłom w dotychczasowej zasadzie reformatoryjnego (ad meritum) rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w postępowaniu odwoławczym. Projektowana zmiana stanowić będzie krok w kierunku upodobnienia odrębnego postępowania cywilnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych do postępowania sądowoadministracyjnego, co może z kolei stanowić argument do kwestionowania zasadności jego dalszego wyodrębnienia ze względu na swój specyficzny charakter oraz rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych przez sądy powszechne. W ocenie ZUS na skutek proponowanej nowelizacji art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. niektórzy płatnicy składek mogą wykorzystywać ten przepis do celowego przedłużania postępowania rozpoznawczego (przed organem i sądem), aby w ten sposób doprowadzić, np. do przedawnienia należności składkowych. Z tego względu mogą w sposób zamierzony podejmować działania ukierunkowane na przesunięcie ciężaru prowadzenia postępowania dowodowego z organu rentowego na sąd, np. poprzez niereagowanie w postępowaniu administracyjnym na wezwanie Zakładu o przedstawienie materiału dowodowego albo przedstawienia go tylko w szczątkowym zakresie, żeby uniemożliwić Zakładowi ustalenie	środka zaskarżenia kwestionować istnienie przesłanek określonych w art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., a tym samym podstaw do wydania orzeczenia kasatoryjnego. Rozwiązania ujęte w projekcie niedokonują systemowej zmiany modelu kontroli sprawowanej przez sądy nad orzeczeniami organów rentowych, gdyż w dalszym ciągu model ten jest ukierunkowany na rozstrzygnięcie sporu przez ocenę zasadności roszczenia i jego zakończenie. Należy mieć na względzie, że prowadzone przez sąd postępowanie odwoławcze pełni nie tylko funkcję rozpoznawczą, ale i kontrolną. Celem projektu nie jest zmiana modelu sądowej kontroli decyzji sprawowanej przez sąd ubezpieczeń społecznych w charakterystyczny dla modelu sądowoadministracyjnego, ale jego dostosowanie w kierunku rozwiązań obowiązujących we wszystkich innych postępowaniach cywilnych, w których kontrolowane są decyzje administracyjne (tzw. postępowania regulacyjne). Przedmiotowy kierunek zmian znajduje uzasadnienie w okolicznościach faktycznych i prawnych szczegółowo opisanych w uzasadnieniu do projektu, a równolegle nawiązuje do rozwiązań, które obowiązywały w przeszłości w sprawach ubezpieczeniowych na gruncie ustawy z 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. poz. 231 z późn. zm.). Sąd jest zatem uprawniony do reagowania na niektóre nieprawidłowości w zakresie przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. Uprawnienie to potwierdza m.in. stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z dnia 21 czerwca
--	--	--	--	--

			stanu faktycznego sprawy lub wyczerpujące zebranie materiału dowodowego. W ocenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych projektowany przepis Kodeksu postępowania cywilnego dający na skutek uchylenia decyzji Zakładu możliwość zwrotu sprawy do ponownego rozpoznania przez ZUS może w rzeczywistości prowadzić do zwiększenia liczby postępowań administracyjnych prowadzonych w tej samej sprawie oraz wydłużania czasu ich obsługi. Nie da się wykluczyć również sytuacji, że znowelizowane postanowienia k.p.c. będą stanowiły asumpt dla sądu ażeby wielokrotnie uchylać rozstrzygnięcia Zakładu. Zdaniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w projektowanym przepisie brak jest regulacji zapobiegających nadmiernemu uchylaniu jego decyzji przez sąd. Ponadto literalne brzmienie art. 477¹⁴ § 2¹ Kodeksu postępowania cywilnego może sugerować, że jego zakresem zastosowania obejmuje się także decyzje nieprzyznające prawo do świadczenia (sąd nie może bowiem uchylć decyzji „przyznającej prawo do świadczenia”). W uzasadnieniu projektodawca wskazuje zaś, że z zakresu merytorycznego nowelizowanego przepisu „wyłączone zostały jedynie decyzje „przyznające prawo do świadczenia”, tj. takie, które przesądzają o prawie do świadczenia (krótkoterminowego lub długoterminowego) po raz pierwszy”. Jeżeli zatem sąd w oparciu o ww. artykuł mógłby uchylać decyzje odmawiające prawa do świadczenia (wydawać wyroki kasatoryjne), byłoby to sprzeczne z	2023 r., III UZP 5/23: „Celem postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych jest bowiem z jednej strony kontrola legalności decyzji organu rentowego, a z drugiej zaś załatwienie sprawy co do istoty, czyli rozstrzygnięcie o prawie, obowiązku lub roszczeniu odwołującego się, o którym organ rentowy rozstrzygnął w zaskarżonej decyzji.” W ocenie projektodawcy za niezasadne należy uznać argumenty przytoczone w kontekście celowego wykorzystywania projektowanych rozwiązań przez płatników składek do celowego przedłużania postępowania rozpoznawczego. Wynika to z faktu, że już dziś niektórzy płatnicy składek prezentują tego rodzaju postawę w toku prowadzonego postępowania przed organem rentowym, a co istotniejsze – projektowana regulacja odnosi się do uchybień organu rentowego w obrębie m.in. postępowania dowodowego jednakże zależnych od jego woli i możliwości. W ocenie projektodawcy organ rentowy dopełnia ustawowych obowiązków wzywając płatnika do przedłożenia niezbędnych (a czasem skonkretyzowanych) dowodów, które pozostają w wyłącznej dyspozycji strony postępowania. W takiej sytuacji zamierzony brak współdziałania przez stronę postępowania nie będzie mógł stanowić na etapie postępowania sądowego podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji, gdyż nie będzie można postawić organowi rentowemu w sposób zasadny zarzutu istotnego naruszenia postępowania. Reasumując przedmiotowy wątek, projektowana regulacja nie dotyczy tego rodzaju sytuacji. Do ustawowych obowiązków organów rentowych należy działanie zgodne z prawem, a granice tych
--	--	--	--	--

			deklarowanym dążeniem do zapewnienia odwołującemu (ubezpieczonemu) jak najszybszego ustabilizowania jego sytuacji prawnej poprzez prawomocne rozstrzygnięcie przedmiotu sprawy, które niejednokrotnie determinuje pozyskanie przez tę osobę niezbędnych środków do życia. Jeśli więc intencją projektodawcy byłoby wyłączenie przedmiotowe z zakresu zastosowania art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. również decyzji nieprzyznających prawo do świadczenia, wydaje się, że lepszym sformułowaniem do zastosowania w treści tego przepisu byłoby „inną niż w przedmiocie prawa do świadczenia” niż „inną niż przyznającą prawo do świadczenia”. Przechodząc już do meritum (szczegółowych uwag do projektu ustawy) w pierwszej kolejności wątpliwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych budzi kwestia regulacji takiego działania sądu, które byłoby sprzeczne z naczelną zasadą szybkości postępowania wyrażoną w art. 6 k.p.c. Zgodnie z intencją projektodawcy wyrażoną w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, celem regulacji jest przyspieszenie i uproszczenie działań sądu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wynika to ze stwierdzeń zamieszczonych na str. 3 uzasadnienia o działaniu w celu „skrócenia okresu oczekiwania przez stronę na końcowe załatwienie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Zgodnie z projektowanym przepisem art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c.: „Sąd może uchylić decyzję organu	obowiązków wyznaczają m.in. przepisy normujące postępowanie przed tymi organami. Wynikająca z założeń projektu konieczność poddania sprawy ponownemu rozpatrzeniu przez organ rentowy w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia tych przepisów stanowi zatem swoistego rodzaju sankcję za niewywiązanie się z tych obowiązków. Organy rentowe będą miały realny wpływ na skalę ewentualnych „zwrotów sprawy”, gdyż monitorując liczbę i przyczyny wydania przez sądy orzeczeń o charakterze kasatoryjnym, będą mogły podejmować adekwatne do potrzeb działania interwencyjne. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie będzie mieć również prawidłowość wykonania zaleceń sądu co do dalszej obsługi sprawy po uchyleniu decyzji. Projektodawca przychylił się do zasadności zmiany brzmienia wstępu do wyliczenia zawartego w art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. oraz doprecyzowania zapisu dotyczącego rodzaju decyzji wyłączonych z zastosowania tego przepisu. Intencją projektodawcy było objęcie wyłączeniem decyzji organu rentowego rozstrzygających o prawie do świadczenia po raz pierwszy, tj. zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Zgłaszający uwagę nie sprecyzował w czym konkretnie wyraża się podnoszona przez niego sprzeczność projektowanej regulacji z wyrażoną w art. 6 k.p.c. zasadą szybkości postępowania. W ocenie MRPiPS projektowana nowelizacja będzie pozytywnie wpływać na ekonomikę postępowania w sprawie ubezpieczeniowej, gdyż przyczyni się do skrócenia łącznego okresu niezbędnego do całościowego załatwienia sprawy ubezpieczeniowej.
--	--	--	--	--

			rentowego, inną niż przyznającą prawo do świadczenia, i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania temu organowi w razie stwierdzenia, że: 1) została ona wydana z istotnym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, skutkiem którego konieczny do rozstrzygnięcia odwołania zakres sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części; 2) uzupełnienie postępowania dowodowego, ze względu na charakter lub liczbę dowodów niezbędnych do przeprowadzenia, będzie możliwe szybciej przed organem rentowym.”. Pierwszym warunkiem uchylecia decyzji organu rentowego i przekazania do ponownego rozpoznania, jest przesłanka wydania decyzji z istotnym naruszeniem przepisów o postępowaniu. Projektowany przepis nie definiuje kryteriów „istotności” naruszenia przepisów o postępowaniu, jak również nie precyzuje kryteriów jakie to przypadki mogłyby stanowić podstawę do uchylecia decyzji z tej przyczyny. Odwołując się do zasad wyrażonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: „Kodeks postępowania administracyjnego”, „k.p.a.”), przesłanka istotności jest zbliżona do przesłanki rażącego naruszenia prawa, która stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). W literaturze wskazuje się, że	Na etapie sądowym zakładany efekt regulacji może zostać wzmocniony dzięki możliwości wyrokowania na podstawie nowych przepisów na posiedzeniu niejawnym i jednocześnie na możliwie najwcześniejszym etapie postępowania. Użyte pojęcie „istotnego naruszenia” jest wyrazem dążenia projektodawcy do skonsumowania projektowaną regulacją również takich uchybień procesowych organu rentowego, które wykraczają poza dotychczas kwalifikowaną ich kategorię, tj. „rażącego naruszenia przepisów”, a jednocześnie takich, które rzutują na prawa i obowiązki strony postępowania administracyjnego. Należy mieć bowiem świadomość, że zakres znaczeniowy „rażącego naruszenia przepisów” został w judykaturze oraz doktrynie dość jednoznacznie określony i przyjmuje się, że odnosi się on do przypadków naruszenia kardynalnych zasad postępowania administracyjnego, tj. o takim ciężarze gatunkowym, który może uzasadniać wątpliwości co do tego, czy w konkretnej sytuacji postępowanie zostało w ogóle przeprowadzone. Ze względu na takie ujęcie znaczenia tej przesłanki, w opinii MRPiPS jest ono zbyt wąskie dla skonsumowania innych rodzajowo uchybień, których gradacja co prawda nie dotyczy kardynalnych zasad tego postępowania, ale jednocześnie uzasadnia podjęcie interwencji ze względu na ochronę praw procesowych stron postępowania. Z tej przyczyny wnioskodawca skłania się ku zastosowaniu innego kwalifikatora w postaci „istotnego naruszenia” przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. Pojęcie takie funkcjonuje już w systemie prawa, tj. na gruncie przepisów
--	--	--	--	---

			przesłanka rażącego naruszenia prawa wywołuje liczne spory sądowe, doktrynalne i kontrowersje, bowiem pozwala na rozszerzenie jej do wielu różnych sytuacji (zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. 19, 2024). Brak precyzyjnych regulacji prawnych może przyczynić się do uznaniowości. W obowiązującym stanie prawnym – jeżeli w ocenie sądu, sprawa w sposób dostateczny nie została udowodniona przez organ rentowy, a postępowanie prowadzone przed sądem nie zmieniło podstaw wydanej decyzji ani nie spowodowało wniesienia nowych dowodów w sprawie, to wówczas sąd może wydać orzeczenie na korzyść strony, tj. płatnika składek, uznając, że organ rentowy nie miał dowodów dla swoich twierdzeń i tym samym podstaw do wydania danej decyzji. W zakresie prowadzonych kontroli płatników składek na zasadach i w trybie określonym w rozdziale 10 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2026r. poz. 199, dalej: ustawa systemowa, u.s.u.s.), podstawą działań i ustaleń kontroli są dowody zgromadzone w trakcie prowadzonej kontroli. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 pkt 7 ustawy systemowej, ustalenia kontroli opisuje się w protokole kontroli, który powinien zawierać przedstawienie dowodów. Oznacza to, że już na etapie pierwszym, tj. prowadzonej kontroli płatnika składek zachodzi obowiązek zgromadzenia materiału dowodowego stanowiącego podstawę prowadzonych czynności	ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanego dalej k.p.a., jak również przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143) i w związku z jego stosowaniem obrosło orzecznictwem sądów. Tym samym jego znaczenie zostało dookreślone. Intencją projektodawcy jest stworzenie elastycznej regulacji o charakterze abstrakcyjnym i nieskonkretyzowanym. Jednocześnie zakres znaczeniowy tego pojęcia jest limitowany poprzez dookreślenie skutków naruszenia przepisów o postępowaniu przed organem rentowym w obrębie niezbędnego do rozstrzygnięcia odwołania zakresu postępowania wyjaśniającego oraz przesłankę „szybkości postępowania”. W opinii projektodawcy takie ukształtowanie przesłanek uchylania decyzji ogranicza ryzyko arbitralności sędziego, który swoje rozstrzygnięcie będzie zobowiązany odpowiednio umotywować. Tak jak dotychczas sądowi będzie przysługiwało uprawnienie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie, które zostanie oparte o stwierdzenie niesprostania przez organ rentowy „ciężarowi dowodu”, jednakże w opinii projektodawcy dotyczy to odmiennych stanów faktycznych (tj. sytuacji braku wystarczających dowodów organu rentowego na poparcie jego stanowiska, nie zaś braków dowodowych wynikających z niewłaściwego przeprowadzenia postępowania dowodowego przez organ rentowy). Co istotne, efektem projektowanej zmiany ma być umożliwienie sądowi skontrolowania prawidłowości działania organu rentowego, poprzez ograniczenie
--	--	--	---	--

			kontrolnych oraz dokonywanych ustaleń. Istotą kontroli jest bowiem weryfikacja zgodności stanu faktycznego ze stanem pożądanym oraz płynące z niego wnioski, które opierają się na zebranych dowodach. Praktyka wskazuje, że dowodami gromadzonymi w trakcie prowadzonych kontroli w szczególności mogą być: 1) dokumenty (listy płac, wydruki z kont księgowych, umowy itd.); 2) zeznania ubezpieczonych i byłych ubezpieczonych, płatników składek, osób reprezentujących płatnika składek (pełnomocników, księgowych), świadków; 3) wyjaśnienia lub oświadczenia; 4) oględziny. Dowód z dokumentu – w postępowaniu kontrolnym dokumenty są najczęstszym źródłem dowodowym. Dokument jest to przedmiot zawierający utrwaloną za pomocą pisma treść, wyrażającą myśl autora. Praktyka wskazuje, że ten rodzaj dowodu jest najczęściej powoływanym dowodem ustaleń kontroli płatników składek. Dowód z oględzin – oględziny to naoczne ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego istniejącego w momencie jego dokonywania. Dowód ten jest przeprowadzany w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli wymaga tego zakres prowadzonej kontroli. Dowód z wyjaśnień – w trakcie kontroli płatnik składek ma obowiązek udzielania wyjaśnień	sytuacji, w których przeprowadza on postępowanie dowodowe w zakresie należącym do organu rentowego. Szczegółowo przedstawione przez opiniującego zasady dotyczące prowadzenia postępowania kontrolnego, uwzględniające rodzaje dowodów i metody pozyskiwania materiału dowodowego oraz sporządzania protokołu, w żaden sposób nie stanowią same w sobie gwarancji, co do kompletności oraz jakości zgromadzonego materiału dowodowego w konkretnej sprawie. Taka ocena odbywa się w sposób zindywidualizowany – i w razie skorzystania z możliwości wniesienia odwołania od decyzji pokontrolnej – pośrednio jest weryfikowana również w toku postępowania sądowego. Przytoczone wyjaśnienia nie mogą zatem stanowić przekonywującej argumentacji dla odstąpienia od planowanej regulacji z uwagi na kontestowaną jej zasadność merytoryczną, zwłaszcza że praktyka dostarcza dowodów na tezy przeciwne od formułowanych przez opiniującego. Poza zakresem projektowanej regulacji pozostaje natomiast rozstrzygnięcie o sposobie i trybie realizacji wyroku uchylającego zaskarżoną decyzję. Sąd będzie kontrolował nie tyle sam przebieg postępowania kontrolnego, ile postępowanie, które po nim następuje, a którego efektem finalnym jest wydana decyzja. Z tych względów przedstawione w tym zakresie uwagi wydają się nie być adekwatne. Uzasadnienie do projektu zawiera przykładowe przyczyny, które w opinii projektodawcy mogłyby uzasadniać zastosowanie przez sąd możliwości wydania wyroku uchylającego w sprawie z zakresu
--	--	--	---	---

			kontrolującemu. Źródłem dowodowym w tym przypadku jest płatnik składek. Poza obowiązkiem wynikającym z ustawy jest to także sytuacja, w której płatnik składek ma nie tylko obowiązek ale i prawo wyjaśnienia określonych kwestii, a także przedłożenia dowodów, które w jego ocenie są znaczące dla prowadzonej kontroli. Dowód z zeznań ubezpieczonego – ubezpieczonym jest osoba, która spełnia kryteria do objęcia ubezpieczeniami (niezależnie od prawidłowości dokonanego zgłoszenia – daty i tytułu ubezpieczenia). Praktyka wskazuje, że dowód ten jest wykorzystywany w sytuacji, gdy dowody z dokumentów nie są wystarczające dla wyjaśnienia określonych okoliczności związanych np. ze sposobem świadczenia pracy (zawieraniem umowy, miejscem jej wykonywania, podległością – nadzorem i kierownictwem itd.). Ze względu na reglamentowany czas trwania kontroli, dowód ten wykonuje się co do zasady na wybranej próbie do kontroli, uwzględniając rodzaj i charakter wykonywanej pracy lub przedmiot umowy dla większej populacji w zależności od wielkości zatrudnienia u danego płatnika składek. Dowód z zeznań świadka – świadkiem jest osoba, która składa zeznania o faktach przez siebie zaobserwowanych. Praktyka wskazuje, że dowód ten jest rzadko spotykany i obejmuje najczęściej sytuacje, w których sygnalista informuje Zakład o stwierdzonych przez siebie	ubezpieczeń społecznych, a jednocześnie nie wprowadza ono żadnej ich gradacji. Istotna w tym zakresie będzie ocena sądu przeprowadzona w odniesieniu do konkretnej sprawy, w oparciu o stan faktyczny sprawy oraz przy uwzględnieniu jego doświadczenia wynikającego z praktyki orzeczniczej. Za dyskusyjną należy przyjąć argumentację opiniującego odnoszącą się do ograniczenia w toku postępowania kontrolnego przesłuchania ubezpieczonych do określonej (właściwej, odpowiedniej) próby, zarówno co do samego ograniczenia (co jak wskazuje opiniujący jest standardem), wielkości typowanej próby i kryteriów, którymi kieruje się organ rentowy określając jej zakres liczbowy. Podjęcie czynności przesłuchania ubezpieczonych sugeruje, że w sprawie pozostały wątpliwości, które wymagają wyjaśnienia. W tym kontekście wątpliwości co do zgodności z zasadami postępowania może zatem budzić praktyka przesłuchiwania w toku danej kontroli tylko wybranych ubezpieczonych (zarówno w odniesieniu do kryteriów ich wyboru, jak również pod kątem zachowania zasady równości, przy założeniu, że organ rentowy wydaje decyzje w stosunku do wszystkich ubezpieczonych. Opiniujący nie precyzuje również, jakiej wielkości próba ubezpieczonych jest typowana (odsetek w stosunku do ogólnej liczby ubezpieczonych). Ograniczenia co do maksymalnego dopuszczalnego okresu kontroli wyznaczanego przez przepisy Prawa przedsiębiorców nie mogą uzasadniać uchybień w zakresie prawidłowości i ustawowych standardów gromadzenia materiału dowodowego. Tożsamość sytuacji ubezpieczonych, podkreślana przez
--	--	--	--	--

			nieprawidłowościach oraz wyraża wolę we współpracy i przekazaniu dowodów dla sprawy. Dowód z informacji – w trakcie kontroli inspektor może pozyskiwać informacje w urzędach skarbowych, Państwowej Inspekcji Pracy i innych organach. Zasady jakimi kieruje się kontrola płatników składek w zakresie gromadzonych dowodów są uporządkowane i powinny być: 1) rzetelne, tj. wystarczające pod względem ilościowym i właściwe dla uzyskania wyników kontroli oraz jakościowo bezstronne i wiarygodne; 2) wiarygodne, co zależy od ich charakteru, źródła oraz metody służącej do ich uzyskania; 3) stosowne, tj. odnoszące się do celów kontroli; wyraźne określenie celów kontroli ułatwia ocenę stosowności zebranych dowodów; 4) racjonalne, tj. oszczędne – koszt ich zebrania powinien być proporcjonalny do wyników, które kontrolujący zamierza osiągnąć. W trakcie kontroli kontrolujący ocenia wiarygodność dowodów, uwzględniając ich źródła i rodzaj. W przypadku występowania sprzeczności za bardziej wiarygodne uznaje się dowody pisemne, uzyskane na podstawie materiałów źródłowych bezpośrednio przez kontrolującego i dowody pochodzące spoza jednostki kontrolowanej. Jeżeli dotyczące istotnej kwestii dowody z różnych źródeł są sprzeczne,	opiniującego, mogłaby umożliwiać od strony organizacyjnej np. ujednolicenie kwestionariusza pytań, na które ubezpieczony mógłby udzielić wyjaśnień pisemnie. MRPiPS negatywnie odnosi się do propozycji zmiany w postaci dopuszczania możliwości wydawania jednej decyzji pokontrolnej płatnikowi składek i wprowadzenia doprecyzowania do art. 91 ust. 5 ustawy systemowej. Taka konstrukcja pozbawiałaby osoby ubezpieczone wpływu na kształtowanie ich sytuacji ubezpieczeniowej – uprawnienie do odwołania miałoby w takiej sytuacji jedynie płatnik składek jako adresat decyzji. W ocenie MRPiPS słuchanie niektórych (losowo wytypowanych) ubezpieczonych przy uwzględnieniu ogólnych zasad postępowania administracyjnego oraz obowiązków wyrażonych w art. 7, 8 i 77 k.p.a. należy uznać za niewłaściwe. Organ administracyjny ma obowiązek z urzędu lub na wniosek stron podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, realizując tzw. zasadę prawdy obiektywnej, jak również w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. ZUS może przeprowadzać w toku postępowania administracyjnego wszelkie niezbędne dowody, potwierdzające lub zaprzeczające ustaleniom poczynionym w protokole z kontroli. Bezsprzecznie stanowi on zasadniczą podstawę do wydania decyzji indywidualnych, jednakże fakt jego wykorzystania nie ma on wpływu na prawa i obowiązki organu rentowego, które wynikają z Kodeksu postępowania administracyjnego.
--	--	--	--	---

			inspektor kontroli Zakładu dąży do wyjaśnienia sprzeczności poprzez uzyskanie dalszych dowodów. Inspektor kontroli ZUS powinien zachować zawodowy sceptycyzm w stosunku do wyjaśnień lub oświadczeń składanych przez pracowników i płatnika składek. Wyjaśnienia lub oświadczenia są składane na piśmie, z podpisem danej osoby oraz datą. Jeżeli odnoszą się one do istotnych kwestii, kontrolujący powinien dążyć do uzyskania na ich potwierdzenie rzetelnych, stosownych i racjonalnych dowodów z innych źródeł. Jeżeli uzyskane wyjaśnienia lub oświadczenia są sprzeczne z innymi dowodami kontroli, kontrolujący powinien zbadać okoliczności danej sprawy, w tym wiarygodność źródeł, z jakich pochodzą. W przypadku zaistnienia podejrzenia co do prawdziwości wyjaśnień lub oświadczeń składanych w danej sprawie, należy rozważyć również wiarygodność wyjaśnień lub oświadczeń składanych przez te same osoby w innych sprawach. Dowody gromadzone są w aktach kontroli, a dokumentacja zebrana w aktach kontroli powinna być wystarczająco szczegółowa i kompletna, aby zagwarantowała możliwość zrozumienia przeprowadzonych badań kontrolnych przez osobę niebiorącą udziału w kontroli. Miejsce przechowywania dowodu jest wskazywane w protokole kontroli, wyrażającym w formie pisemnej rzetelnie i obiektywnie wyniki kontroli. Wyjątek stanowią fakty notoryczne. Zgodnie z art. 77 § 4 Kodeksu postępowania	W odniesieniu do podnoszonego argumentu, że zastosowanie projektowanej regulacji mogłoby w przyszłości prowadzić do uchylania decyzji pokontrolnych, które zostały wydane na ubezpieczonych, co do których w toku kontroli nie przeprowadzono dowodu z zeznań, podkreślić należy, że zadaniem ZUS jest takie zorganizowanie prac inspektorów kontroli, aby postępowanie kontrolne oraz następujące po nim postępowanie administracyjne zostały przeprowadzone w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. W świetle powyższego, podniesione przez ZUS okoliczności w ocenie Ministerstwa wręcz potwierdzają zasadność przeprowadzenia projektowanych zmian.
--	--	--	--	--

			administracyjnego, fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie. Za fakty powszechnie znane w myśl art. 77 § 4 k.p.a. (fakty notoryczne) uznaje się okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości, w której jest siedziba organu administracji publicznej. Za fakt powszechnie znany może być uznany tylko taki fakt, który odpowiada rzeczywistości i którego istnienia nie można obalić dowodem przeciwnym. Za fakt notoryczny nie może być uznany fakt nieznany stronom, bowiem fakt taki jest sporny między stronami i powinien być udowodniony na zasadach ogólnych. Jak wykazano powyżej szereg prowadzonych dowodów, jest kompletnym materiałem dowodowym dla dokonanych ustaleń kontroli, a zasady określone dla ich gromadzenia nie powinny pozostawiać wątpliwości co do ich jakości. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest fakt, że na podstawie ustaleń kontroli płatnicy składek w licznych sprawach przekazują do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokumenty rozliczeniowe korygujące lub brakujące dokumenty zgłoszeniowe, bez potrzeby wszczynania postępowania administracyjnego i władczego nakładania obowiązków w drodze wydania decyzji administracyjnej.	
--	--	--	---	--

			Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 91 ust. 5 ustawy systemowej), protokół kontroli stanowi podstawę do wydania decyzji w zakresie i trybie określonym w art. 83 u.s.u.s. W myśl zaś art. 50 ust. 2m pkt 2 powołanej ustawy, płatnik składek jest zobowiązany złożyć korygujące lub brakujące dokumenty, o których mowa w ust. 2k tego artykułu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli – jeżeli stwierdzenie nieprawidłowości następuje w drodze kontroli. W przypadku braku złożenia dokumentów zgodnych z ustaleniami kontroli zawartymi w protokole kontroli, Zakład wszczyna postępowanie w celu wydania decyzji na podstawie ustaleń kontroli. Wówczas strony postępowania są zawiadamiane o wszczęciu postępowania w celu wydania decyzji i w tym czasie mają możliwość wypowiedzenia się co do zgromadzonych dowodów. Zgodnie z ogólnymi zasadami wynikającymi z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, czas na wypowiedzenie się to miesiąc czasu od daty doręczenia zawiadomienia, lub 2 miesiące w sprawach szczególnie skomplikowanych. Oznacza to, że ZUS zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 10 k.p.a., zapewnia stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwia im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów. Praktyka wskazuje, że w ramach prowadzonego postępowania po zakończonej kontroli, częstym żądaniem strony jest wniosek o przeprowadzenie	
--	--	--	---	--

			kolejnych dowodów z zeznań najczęściej typowanych przez płatnika składek ubezpieczonych. Zazwyczaj jednak, w ramach takiego postępowania nie są przedkładane nowe dowody, a jest prowadzona polemika co do istoty przeprowadzonych ustaleń. Reasumując – wprowadzając nowe brzmienie przepisu art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., przewidującego jako podstawę uchylenia decyzji przesłankę „istotności” takiego naruszenia, które powodowałoby konieczność „uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części”; zachodzi ryzyko, że po raz trzeci Zakład Ubezpieczeń Społecznych będzie prowadzić to samo postępowanie. Wątpliwości zatem budzi kwestia zasadności, prowadzenia po raz trzeci postępowania w tej samej sprawie przez ten sam organ, po drugie wątpliwości budzi w jakiej formie miałyby to nastąpić w przypadku decyzji wydawanych na podstawie ustaleń kontroli – czy poprzez zarządzenie i przeprowadzenie ponownej kontroli płatnika składek czy też w formie ponownego postępowania administracyjnego. Praktyka wskazuje, że już w obowiązującym stanie prawnym, wykonanie zarządzenia sądu w sposób angażujący kontrolowanego płatnika składek nie spotyka się ze zrozumieniem i jest traktowane przez płatników jako prowadzenie ponownej kontroli w tym samym zakresie przedmiotowym, a działanie takie jest oceniane jako naruszenie zakazu określonego w art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018r. – Prawo	
--	--	--	---	--

			przedsiębiorców (Dz. U. z 2025r. poz. 1480, 1795, 1826; dalej: Prawo przedsiębiorców, P.p.). Drugim warunkiem uchylenia decyzji organu rentowego i przekazania do ponownego rozpoznania, jest przesłanka „uzupełnienia postępowania dowodowego, ze względu na charakter lub liczbę dowodów niezbędnych do przeprowadzenia, jeśli możliwe szybciej przed organem rentowym”. Jak wykazano powyżej w odniesieniu do pierwszego punktu projektowanego art. 477¹⁴ § 2¹ Kodeksu postępowania cywilnego, dowodami będącymi podstawą wydania decyzji pokontrolnej są dowody zgromadzone w trakcie dwóch postępowań, tj. kontroli płatnika składek zawarte w protokole kontroli oraz postępowania pokontrolnego zmateriałizowane w wydanej decyzji. Wydaje się, że prowadzenie trzeciego postępowania, niezależnie od jego postaci, może prowadzić do przewlekłości postępowania, a zatem wywołać skutek odwrotny od oczekiwanego. Ponadto mało prawdopodobne jest, aby w toku trzeciego postępowania prowadzonego przez ZUS, można było pozyskać jeszcze inne dowody niż te, które były przedmiotem ustaleń kontroli, ewentualnie uzupełnione w ramach postępowania pokontrolnego. Co więcej, wydłużenie całego procesu, postępowania ZUS, a w rezultacie postępowania sądowego, może prowadzić do przedawnienia należności z tytułu składek w przypadku decyzji wymiarowych ustalających wysokość podstawy	
--	--	--	---	--

			wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie bowiem z art. 48d ust. 1 ustawy systemowej, deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego płatnik składek nie może złożyć po upływie 5 lat od dnia, w którym upłynął termin opłacenia składek rozliczonych w tej deklaracji i w tym raporcie. Do biegu terminu, o którym mowa w przytoczonym przepisie, unormowań art. 24 ust. 5 i 6 u.s.u.s. nie stosuje się. Po upływie terminu, o którym mowa w art. 48d ust. 1 ustawy systemowej, Zakład ewidencjonuje dane wyłącznie na kontach ubezpieczonych, w trybie określonym w art. 48b ust. 4, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6 (art. 48d ust. 3 u.s.u.s.). Uchylenie decyzji przez sąd i przekazanie jej do ponownego rozpoznania może więc wydłużyć całość postępowania, a także prowadzić do przedawnienia należności z tytułu składek. Z perspektywy konieczności uzupełnienia dowodów, należy wskazać, że mimo, że odwołanie od decyzji organu rentowego nie podlega rygorom przewidzianym dla pozwu w art. 187 k.p.c. (por. postanowienie SN z dnia 26 września 2005r., sygn. akt II UZ 52/05; wyrok SN z dnia 4 stycznia 2008r., sygn. akt I UK 202/07), to jednak przed sądem płatnik składek lub ubezpieczony może żądać jedynie korekty stanowiska zajętego przez organ rentowy i wykazywać swoją rację, odnosząc się do przedmiotu sporu objętego zaskarżoną decyzją, natomiast nie może żądać czegoś, o czym organ rentowy nie decydował (wyrok SN z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt II UK 84/10).	
--	--	--	---	--

			Po trzecie z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego wynika, że najsilniejszym argumentem przemawiającym za potencjalnymi „brakami” dowodowymi jest brak przesłuchania dostatecznej liczby ubezpieczonych. Proponowane rozwiązanie – w ocenie projektodawcy - ma umożliwić sądowi pierwszej instancji reagowanie na te rodzajowo uchybienia zaskarżonej decyzji, które z racji swojego charakteru koncentrują się w obszarze prawidłowości i jakości przeprowadzonego przez organ rentowy postępowania i to w odniesieniu – odmiennie niż dotychczas – do niemalże każdego rodzaju decyzji wydawanych przez organ rentowy. Projektodawca na str. 9 i 10 uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej stwierdza, że: „Możliwości, jakie stwarza projektowany art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., w odniesieniu do innego obszaru niż świadczeniowy, w zależności od zindywidualizowanej oceny sprawy przez sąd, mogłyby być przykładowo wykorzystane w toku postępowań odwoławczych, których przedmiotem są decyzje pokontrolne, wydane w odniesieniu do jednego płatnika i jednocześnie wielu ubezpieczonych (tzw. multisprawy), niezależnie od rodzaju zagadnienia, które jest przedmiotem rozstrzygnięcia (np. przekwalifikowanie tytułu do ubezpieczeń społecznych w oparciu o art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustalenie obowiązku odprowadzenia składek; decyzje w przedmiocie	
--	--	--	--	--

			podlegania ubezpieczeniom społecznym, w których ustalany jest właściwy tytuł do ubezpieczeń społecznych albo badana jest pozorność nawiązania stosunku prawnego, będącego podstawą powstania obowiązku ubezpieczeń społecznych. W ramach inicjatywy deregulacyjnej m. in. w odniesieniu do tzw. multispraw zgłaszany był zarzut szczątkowego prowadzenia postępowania przez organ rentowy, który materiał dowodowy zgromadzony w odniesieniu do niewielkiego odsetka ubezpieczonych objętych zakresem kontroli wykorzystywał do rozstrzygania o sytuacji prawnej pozostałych ubezpieczonych. Uzupełnienie tego materiału następowało dopiero w toku postępowania sądowego, co negatywnie wpływało na czasookres rozpoznania sprawy odwoławczej”. Z dalszej części uzasadnienia projektu ustawy wynika, że „fakultatywny charakter projektowanej regulacji ma za zadanie zapewnić sądom powszechnym większą elastyczność działania, natomiast od strony organu rentowego – będzie pełnić rolę środka mobilizującego do zwiększenia staranności w prowadzeniu postępowania administracyjnego, zwłaszcza w obszarze prawidłowości i wyczerpującego gromadzenia materiału dowodowego, stanowiącego podstawę wydania decyzji kończącej postępowanie. Tym sposobem wzmocniona zostanie ochrona praw procesowych jednostki przysługujących jej w toku postępowania przed organem rentowym”.	
--	--	--	--	--

			Z powyższego uzasadnienia wynika, że każdorazowa ocena czy uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi rentowemu na skutek braków dowodowych będzie należała do sądu, który może lecz nie musi uchylać decyzji i może we własnym zakresie przeprowadzić własne postępowanie dowodowe na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 6 ustawy systemowej, w trakcie przeprowadzania kontroli inspektor kontroli Zakładu ma prawo wzywać i przesłuchiwać płatnika składek i ubezpieczonego, jeżeli z powodu braku lub po wyczerpaniu innych środków dowodowych pozostały niewyjaśnione okoliczności mające znaczenie dla postępowania kontrolnego. Powołany przepis stanowi, że dowód z zeznań może być przeprowadzony tylko wtedy, jeżeli inne środki dowodowe okazały się niewystarczające do dokonania ustaleń. Jeżeli zachodzi konieczność przeprowadzenia dowodu z zeznań, podkreślić należy, że kontrola płatnika składek jest ograniczona czasem trwania kontroli wynikającym z art. 55 Prawa przedsiębiorców. Zgodnie z art. 55 ust. 1 P.p., czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać w odniesieniu do: 1) mikroprzedsiębiorców - 6 dni roboczych; 2) małych przedsiębiorców - 18 dni roboczych;	
--	--	--	---	--

			3) średnich przedsiębiorców - 24 dni roboczych; 4) pozostałych przedsiębiorców - 48 dni roboczych. W związku z powyższym, w przypadku kontroli płatnika składek będącego przedsiębiorcą, który zatrudnia dla przykładu 800 ubezpieczonych, nierealnym jest aby przeprowadzić dowód z zeznań wszystkich ubezpieczonych, zatrudnionych przez płatnika składek w czasie określonym przepisami Prawa przedsiębiorców. W takich przypadkach Zakład przeprowadza dowód z zeznań dla określonej próby, a nie wobec wszystkich ubezpieczonych. Z kolei decyzje administracyjne są wydawane na podstawie protokołu kontroli również dla tych ubezpieczonych, co do których nie przeprowadzono dowodu z zeznań w trakcie kontroli, z uwagi na ograniczenia czasowe w wynikające z przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców. Z tego względu wprowadzenie proponowanej regulacji prawnej, może skutkować tym, że w każdym przypadku, gdy w trakcie kontroli z uwagi na ograniczenia czasowe nie jest możliwe przeprowadzenia dowodu z zeznań wszystkich ubezpieczonych, zachodzi ryzyko, że te decyzje pokontrolne, które zostały wydane na ubezpieczonych, co do których nie przeprowadzono dowodu z zeznań w trakcie kontroli, mogą być przez sąd na skutek wniesionego odwołania uchylane w celu uzupełnienia postępowania dowodowego, pomimo tego, że skutki zeznań w trakcie kontroli	
--	--	--	--	--

			ubezpieczonych rozciągać się będą na sytuację prawną ubezpieczonych, co do których nie przeprowadzono dowodu z zeznań w trakcie kontroli. W związku z powyższym, zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż decyzje pokontrolne mogą być uchylane przez sąd z powyżej wskazanej przyczyny. Należy przy tym zwrócić uwagę, że sytuacja poszczególnych ubezpieczonych w przypadku wykonywania pracy na rzecz własnego pracodawcy, w wielu przypadkach nie jest zróżnicowana na tyle aby koniecznym i racjonalnym było prowadzenie dowodów z zeznań każdego z ubezpieczonych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że najsilniejszym dowodem są dokumenty – w postaci umów o pracę, umów zlecenia, rachunków do tych umów, listy płac, ewidencje czasu pracy itd. Dowód z zeznań, zgodnie z literalną wykładnią powołanego art. 87 ust. 1 pkt 6 u.s.u.s., jest prowadzony w drodze wyjątku, gdy pozostały niewyjaśnione okoliczności mające znaczenie dla postępowania kontrolnego. Ponadto zgodnie z art. 50 ust. 2j ustawy systemowej, wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne nie może być udowadniana zeznaniami świadków. W związku z tym dowód z zeznań ubezpieczonych nie będzie mieć kluczowego znaczenia przy ustalaniu podstawy wymiaru składek. Przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych są normami bezwzględnie obowiązującymi i nie zawierają unormowań pozwalających na ustalenie podstawy wymiaru składek lub okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym w	
--	--	--	---	--

			sposób przybliżony lub prawdopodobny (zob. wyroki SA w Katowicach z dnia: 28 listopada 2019r., sygn. akt III AUa 159/19; 24 stycznia 2020r., sygn. akt III AUa 2086/19). Praktyka wskazuje, że wnioski o przeprowadzenie dowodu z zeznań na każdym etapie postępowania mają na celu wydłużenie toku postępowania, a realnie nie wpływają na zmianę ustaleń kontroli lub decyzji. Ponadto prowadzenie dowodu z zeznań każdej osoby zgłoszonej do ubezpieczeń w okresie objętym kontrolą, czy też „powielanie” (jak to określono w uzasadnieniu zmiany Kodeksu postępowania cywilnego) innych dowodów wspólnych rodzajowo dla wszystkich ubezpieczonych objętych kontrolą, jest sprzeczne z istotą prowadzenia kontroli płatnika składek. Celem prowadzonych kontroli jest weryfikacja wywiązywania się z obowiązków i zadań przez płatników składek określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Oznacza to potrzebę diagnozy i identyfikacji w procesie kontroli nieprawidłowości związanych z realizacją ustawowych zadań w sferze ubezpieczeń społecznych. Standardem postępowania jest zatem odpowiedni dobór próby do kontroli, skoncentrowany na opracowaniu odpowiedniej metody służącej zweryfikowaniu możliwie najszerszego zakresu w ograniczonym czasie. Inspektor kontroli Zakładu ocenia dowody z myślą o dokonaniu ustaleń kontroli. Kierując się osądem zawodowym inspektor kontroli ZUS	
--	--	--	---	--

			wyciąga wnioski oparte na dowodach uzyskanych przy zastosowaniu właściwej próby. Diagnoza oparta na określonej próbie kontrolnej daje informację zwrotną o funkcjonowaniu systemu ubezpieczeń społecznych, ewentualnych lukach prawnych oraz sygnalizuje potrzeby zmian. Wobec proponowanej nowelizacji zasadnym w ocenie ZUS byłoby rozważenie dokonania zmiany w postaci dopuszczania możliwości wydawania jednej decyzji pokontrolnej płatnikowi składek i wprowadzenia doprecyzowania do art. 91 ust. 5 ustawy systemowej. Taka zmiana znacząco zmniejszyłaby liczbę prowadzonych postępowań sądowych i stanowiłoby realne odciążenie nie tylko sądów, ale także Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.	
3.	art. 477 ¹⁴ § 2 ¹ k.p.c.	Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, że do głównych celów proponowanych regulacji należy przyspieszenie końcowego załatwienia sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz zmotywowanie organu rentowego do przestrzegania przepisów regulujących postępowanie przed tym organem. Cele te należy uznać za słuszne i istotne w zakresie ochrony praw i słusznym interesów mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców⁴. Analiza projektowanych zmian dotyczących brzmienia art. 477¹⁴ § 2¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) prowadzi jednak do	Uwaga nieuwzględniona. MRPiPS negatywnie ustosunkowuje się do postulowanej zmiany art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., która sprowadzałaby się do obowiązku sądu uchylecia zaskarżonej decyzji w sytuacji stwierdzenia istotnego naruszenia przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. W ocenie projektodawcy takie rozwiązanie nadmiernie rozszerzałoby zakres regulacji, jak również pozostawałoby w kontrze do obowiązującego na gruncie postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dążenia do merytorycznego rozpoznania sprawy i rozstrzygnięcia sporu. Intencją projektodawcy jest zapewnienie sądom możliwości elastycznego wyboru adekwatnego w sprawie rozstrzygnięcia, stosownie

			wniosku, że modyfikacje te mogą okazać się niewystarczające lub nieskuteczne, a część z proponowanych rozwiązań może przyczyniać się do wydłużenia czasu trwania niektórych postępowań, czyli powodować rezultat odwrotny od deklarowanego przez projektodawcę. Wobec powyższego zasadny jest postulat zmiany proponowanego brzmienia art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. na następujące: <i>„Sąd uchyla decyzję organu rentowego, inną niż przyznającą prawo do świadczenia, w razie stwierdzenia istotnego naruszenia przepisów o postępowaniu przed organem rentowym”.</i> Uzasadnieniem postulatu jest szereg argumentów przemawiających za potrzebą skutecznego uproszczenia i usprawnienia postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wskazać należy iż projektowane brzmienie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. nie zawiera adekwatnych gwarancji zapobiegających przedłużaniu postępowania, zarówno w odniesieniu do czynności organu rentowego (w tym zwłaszcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), jak i czynności sądu. Projektowana regulacja wskazuje co prawda, że przekazując sprawę do ponownego rozpoznania „sąd wskazuje okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy”, jednak nie stanowi gwarancji wyeliminowania przypadków, w których organ rentowy ponownie wydaje decyzję obarczoną podobnymi wadami. Ryzyko takie wymaga odpowiedniego przeciwdziałania ze strony ustawodawcy. Warto przy tym	do jej realiów oraz z uwzględnieniem interesów odwołującego się. Uchylając zaskarżoną decyzję, sąd będzie zobowiązany przedstawić argumentację uzasadniającą takie rozstrzygnięcie i wskazać okoliczności, które należy wziąć pod uwagę. Tym samym wyznaczy zakres ustaleń organu rentowego. Jednocześnie sąd ubezpieczeń społecznych nie ma kompetencji do wskazania organowi rentowemu sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia. Powoływane w stanowisku jako wzorzec art. 145a i 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulują odrębną procedurę postępowania sądowego, która nie przystaje do specyfiki i odrębności rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak również spraw cywilnych w ogólności. Intencją ustawodawcy nie jest ograniczanie inicjatywy dowodowej stron postępowania, tym samym będą one mogły – tak jak i dotychczas – wnioskować o przeprowadzenie dowolnych dowodów. Zasadność takich wniosków będzie jednak oceniana przez sąd m.in. przy uwzględnianiu regulacji z art. 235² k.p.c. (przesłanki pominięcia wniosków dowodowych). Na gruncie procedury cywilnej brak jest regulacji wprowadzających limity dotyczące okresu prowadzenia postępowania sądowego, brak wobec tego zasadności ich wprowadzania w odniesieniu do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. W ocenie projektodawcy przedmiotowa kwestia wykracza poza przedmiot projektu i kompetencje MRPiPS.
--	--	--	---	--

			porównać proponowane brzmienie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. z rozwiązaniami zawartymi w szczególności w art. 145a § 1 oraz art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wątpliwości budzi również treść projektowanego art. 477¹⁴ § 2¹ pkt 2 k.p.c., zgodnie z którym sąd będzie mógł przekazać sprawę do ponownego rozpoznania w razie stwierdzenia, że „uzupełnienie postępowania dowodowego, ze względu na charakter lub liczbę dowodów niezbędnych do przeprowadzenia, będzie możliwe szybciej przed organem rentowym”. Proponowane brzmienie przepisu nie zabezpiecza wystarczająco interesów stron przed nieuzasadnionym przedłużaniem postępowań. W praktyce żądanie przeprowadzenia tych samych dowodów przed sądem pozostanie możliwe. Analiza projektu ustawy prowadzi także do wniosku, iż zawarte w nim przepisy pozbawione są innych postulowanych przez środowisko przedsiębiorców mechanizmów służących zapewnieniu szybkiego i sprawnego rozstrzygnięcia sprawy. W tym zakresie wskazuje się m.in. na możliwość wprowadzenia ograniczeń czasowych, przeciwdziałających długotrwałym, czasem nawet wieloletnim, postępowaniom sądowym, na skutek których sąd uznaje, że zaskarżoną decyzję należy uchylić i przekazać ponownie do organu rentowego. W części przekazanych Rzecznikowi uwag wskazuje się ponadto, że zaproponowane w projekcie ustawy brzmienie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. może sprzyjać instrumentalnemu przekazywaniu	Zwrócenia uwagi wymaga fakt, że już obecnie przepisy procedury cywilnej stwarzają możliwość wydawania ewentualnych orzeczeń o charakterze kasatoryjnym na posiedzeniu niejawnym i – z racji przesłanek, które uprawniają sąd do uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia – w ocenie MRPiPS taki tryb orzekania należy uznać za najbardziej efektywny z punktu widzenia interesów odwołującego się oraz przebiegu postępowania odwoławczego. Co więcej, z tych właśnie przyczyn, dążeniem sądu powinno być wydanie orzeczenia o charakterze kasatoryjnym, jeżeli zachodzą przesłanki do jego wydania, jeszcze przed rozprawą. Projektowana regulacja obejmuje swoim zakresem kwestie związane z szeroko rozumianym postępowaniem przed organem rentowym, tym samym w ocenie projektodawcy konsumuje ona również uchybienia spoza obszaru stricte związanego z gromadzeniem materiału dowodowego. W ocenie MRPiPS projekt nie wymaga modyfikacji obowiązujących zasad naliczania odsetek. Podobnie jak aktualnie postępowanie sądowe nie wpływa na okres ich naliczenia, tak nie ma uzasadnienia do wprowadzenia zmian w tym zakresie z uwagi na projektowaną nowelizację. Strona zaskarżając decyzję organu rentowego również w obecnym stanie prawnym podejmuje ryzyko przegrania sporu i konieczności ponoszenia wynikających z tego tytułu konsekwencji w zakresie obowiązku naliczania odsetek za zwłokę.
--	--	--	---	---

		spraw do ponownego rozpoznania przez niektóre sądy, nawet jeśli nie ma ku temu uzasadnionych podstaw, co powoduje także szereg negatywnych skutków dla stron takiego postępowania. Należy także zauważyć, że projektowany przepis art. 477¹⁴ § 2¹ pkt 1 k.p.c. stanowi, że sąd będzie mógł uchylić decyzję, w razie stwierdzenia, że zaskarżona decyzja została „wydana z istotnym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, skutkiem którego konieczny do rozstrzygnięcia odwołania zakres sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części”. Doświadczenia nabyte na tle prowadzonych dotychczas postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych uzasadniają wniosek, że przyznanie sądowi możliwości skorzystania z takiego uprawnienia może okazać się zabiegiem o ograniczonej efektywności w zakresie usprawnienia przebiegu postępowania. Przedstawiciele środowiska przedsiębiorców zwracający w swych wystąpieniach do Rzecznika uwagę na problem długotrwałości postępowań, konsekwentnie wskazują na konieczność znacznego usprawnienia przebiegu tych postępowań przez wprowadzenie narzędzi służących adekwatnemu reagowaniu na daleko idące uchybienia związane z przebiegiem postępowania prowadzonego przez organ rentowy i treści wydawanych w tym zakresie decyzji. Zawarte w projekcie ustawy modyfikacje wydają się tymczasem ukierunkowane na optymalizację czynności podejmowanych w	Niezasadne jest porównywanie katalogu możliwości i uprawnień co do prowadzenia postępowania dowodowego sądu i organu rentowego – każdy z tych podmiotów ma bowiem ustawowy obowiązek prowadzenia tego postępowania, przy zachowaniu zasad i trybu właściwych dla niego przepisów proceduralnych. Projektowana regulacja o fakultatywnym charakterze jest świadomym wyborem projektodawcy, jak bardziej sprzyjająca realizacji założonych celów. Strona może wnioskować w oparciu o przesłanki faktyczne i prawne o uchylenie zaskarżonej decyzji, jednakże sąd w oparciu o ocenę całokształtu sprawy będzie miał uprawnienie do zdecydowania, jaka forma załatwienia sprawy m.in. z punktu widzenia celów postępowania będzie bardziej adekwatna. W kontekście obaw, że projektowane zmiany mogą stać się tzw. „martwym prawem” wskazać należy, że: - okoliczność dotycząca dysponowania przez sąd szerszymi niż organ rentowy możliwościami dowodowymi może być uznana za znajdującą ewentualne pokrycie w rzeczywistości jedynie w odniesieniu do spraw z zakresu świadczeń emerytalno-rentowych, w których takie ograniczenia wynikają wprost z obowiązujących przepisów prawa, tj. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. Nr 237, poz. 1412). Należy mieć jednakże świadomość, że ze względu na te szczególne regulacje, jak również fakt wyłączenia części decyzji świadczeniowych z zakresu przedmiotowego
--	--	---	--

			ramach postępowania dowodowego, a nie na zwalczanie naruszeń proceduralnych ze strony organu rentowego. Warto zaznaczyć, że do funkcji, którą miałyby spełniać projektowane przepisy, odnosi się obowiązujący już obecnie przepis art. 467 § 4 k.p.c., natomiast jak zauważa się na stronie 6 uzasadnienia projektu, tego typu rozwiązania „z racji ich charakteru – nie tylko powodują wydłużenie postępowania sądowego, ale są nieefektywne, a tym samym niewystarczające”. Zaproponowane w projekcie ustawy brzmienie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. nie wydaje się natomiast zawierać postanowień, które przyczyniałyby się do znacznej poprawy w zakresie sprawnego i skutecznego eliminowania naruszeń przepisów prawa regulujących postępowanie na etapie przed organem rentowym. Proponowane zmiany, jeżeli będą stosowane przez sądy, w praktyce mogą doprowadzić do przedłużenia postępowania również z tego względu, że nie zawarto w nich żadnego rygору wobec organu rentowego zapobiegającego wydaniu ponownie decyzji obarczonej tymi samymi wadami. W projektowanych przepisach nie zawarto limitów czasowych obowiązujących przed sądami obu instancji, tj. sąd po przeprowadzeniu całego postępowania dowodowego może stwierdzić, że jednak decyzję uchyla z uwagi na wystąpienie istotnych naruszeń w postępowaniu przed organem rentowym i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. Co istotne w projektowanych przepisach nie rozwiązano problemu odsetek, co obrazuje	projektowanych rozwiązań, w ocenie Ministerstwa formułowane w tym zakresie obawy nie znajdują odzwierciedlenia w rzeczywistości; - pojęcie wartościujące „istotne” jest kategorią występującą obecnie w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i zastosowanie tego kwalifikatora nie nastręcza trudności w praktyce orzeczniczej spraw administracyjnych, również w kontekście tego pojęcia funkcjonującego na gruncie art. 138 § 2 k.p.a.; - w ocenie MRPIPS rozwiązania przyjęte w projekcie realizują postulaty uczestników postępowania sądowego, zarówno w zakresie kardynalnych wad decyzji, jak i postępowania prowadzonego przez ZUS. Projektowane przepisy, przy uwzględnieniu już funkcjonujących na gruncie procedury cywilnej rozwiązań, umożliwią bowiem adekwatną reakcję na wszelkiego rodzaju uchybienia, tj. na kardynalne wady, które powodują powstanie stanu bezprzedmiotowości postępowania, na uchybienia związane z prowadzonym postępowaniem dowodowym, jak również inne np. dotyczące braku uzasadnienia, które mogą być uzupełnione w trybie art. 467 § 4 k.p.c. Przyjęta konstrukcja uwzględnia reformatoryjny model orzekania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w którym dominuje dążenie do merytorycznego rozpoznania sporu. Nie każdy rodzaj uchybień organu rentowego dotyczący sfery proceduralnej może być sankcjonowany uchyleniem zaskarżonej decyzji, gdyż byłoby to niespójne z założeniami ww. modelu;
--	--	--	---	--

			następujący przykład: jeżeli ZUS wyda decyzję w przedmiocie podstaw wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zostanie wniesione odwołanie do sądu, to modyfikuje to bieg przedawnienia należności wynikających z tychże podstaw wymiaru składek w taki sposób, że po zakończonym postępowaniu sądowym, wciąż mogą nie ulec one przedawnieniu, jednocześnie odsetki naliczane są na zasadach i w wysokości określonych w Ordynacji podatkowej, czyli od terminu, w którym dana należność nie została uiszczona. W ocenie Rzecznika projektowane przepisy powielają zapisy zawarte w p.p.s.a., ale w sposób niedostosowany do realiów procesu cywilnego, sądy administracyjne zawierają wytyczne po rozstrzygnięciu kasatoryjnym w uzasadnieniu wyroku, sądy powszechne takie wytyczne musiałyby zawierać w sentencji. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że projektowane zmiany mogą stać się tzw. „martwym prawem” z następujących względów: - w przepisach wskazano m. in., że sąd może uchylić decyzję, jeżeli koniecznym do rozstrzygnięcia odwołania zakres sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzania wyjaśniającego, natomiast sąd ma znacznie szersze możliwości w zakresie postępowania dowodowego niż organ rentowy, ponadto ZUS przesłuchując strony i świadków – pomimo iż nie jest stroną postępowania administracyjnego – jest zainteresowany konkretnym rozstrzygnięciem,	
--	--	--	--	--

			- w projektowanych zmianach zawarto pojęcie wartościujące, tj. „istotne”, co - w tej konkretnie proponowanej regulacji w połączeniu z uznaniem sądu, na które wskazuje regulacja „może”- nadmiernie zawęży interpretacyjnie możliwość stosowania tychże przepisów, - przepisy dotyczą postępowania dowodowego, natomiast postulaty uczestników procesu sądowego z zakresu ubezpieczeń społecznych nigdy nie dotyczyły samego postępowania dowodowego, tylko kardynalnych wad decyzji i postępowania prowadzonego przez ZUS, a także niemożności uchylecia przez sąd w takich sytuacjach tychże decyzji, - cel, który miałyby spełniać projektowane przepisy, jest osiągany w toku procesu na podstawie już istniejącej regulacji art. 467 par. 4 k.p.c., co prowadzi do powielenia regulacji, - w przepisie zawarto sformułowanie „może”, co rodzi wątpliwości odnośnie możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia; skoro sąd może, a nie musi, to w jaki sposób strony miałyby uzasadnić konieczność kasatoryjnego orzeczenia. Reasumując, należy stwierdzić potrzebę podjęcia działań zmierzających do usprawnienia postępowań z zakresu ubezpieczeń społecznych, jednak zawarte w projekcie ustawy projektowane brzmienie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. może doprowadzić do zmian, które okażą się niewystarczające lub w skrajnych przypadkach nawet niekorzystne dla stron postępowań, w tym zwłaszcza dla podmiotów należących do sektora MŚP. Część	
--	--	--	--	--

			proponowanych regulacji obarczona jest ryzykiem nieefektywności w praktyce oraz wydłużania czasu trwania niektórych postępowań. Przedstawiciele środowiska przedsiębiorców postulują natomiast podjęcie przez ustawodawcę dalej idących działań zaradczych i przyjęcie regulacji, które w sposób jednoznaczny i skuteczny zmotywują organy rentowe do przestrzegania obowiązujących przepisów proceduralnych. Ze względu na przedmiot zawartej w projekcie ustawy regulacji, należy także zwrócić uwagę na potrzebę zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony praw i słusznym interesów podmiotów sektora MŚP, zwłaszcza w obszarze spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.	
4.	Art. 477 ¹⁴ § 2 ¹ k.p.c.	KRUS	Proponuję w art. 1 w pkt 1 zmieniającym art. 477¹⁴ nowe brzmienie § 2¹: „§2¹. Sąd może uchylić decyzje organu rentowego, inną niż przyznająca prawo do świadczenia, i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania temu organowi w razie stwierdzenia, że została ona wydana z istotnym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, skutkiem którego konieczny do rozstrzygnięcia odwołania zakres sprawy wymaga uzupełnienia przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, a uzupełnienie tego postępowania będzie możliwe szybciej przed organem rentowym. Przekazując sprawę, sąd	Uwaga nieuwzględniona. Celem tego sformułowania jest dookreślenie przesłanek i granic ich oceny przez sąd oraz ograniczenie dyskrecjonalności sądu przy wydawaniu rozstrzygnięć kasatoryjnych.

			wskazuje okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznawaniu sprawy.”. Przychylając się do idei projektu rozszerzającego możliwość wydawania przez sądy orzeczeń o charakterze kasatoryjnym, Kasa wskazuje, że ważnym aspektem pozostaje kwestia ekonomiki procesowej, gdyż rola sądów powszechnych w systemie ubezpieczeń społecznych jest inna niż rola wojewódzkich sądów administracyjnych. Projektowany przepis art. 477 § 2¹ pkt 2 może zmierzać do nadmiernego uchylania decyzji przez sądy z uwagi na nieostre ramy okoliczności na podstawie których można tę decyzję uchylić („uzupełnienie postępowania dowodowego, ze względu na charakter lub liczbę dowodów niezbędnych do przeprowadzenia, będzie możliwe szybciej przed organem rentowym”).	
5.	Art. 106 k.p.c.	Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	Niezależnie od powyższego, konieczne jest również dostrzeżenie wciąż nierozwiązanego problemu zachodzącego na tle obecnie obowiązujących zasad finansowania realizacji przez Rzecznika jego ustawowych zadań w zakresie ochrony praw przedsiębiorców w rozpoznawanych przed sądami powszechnymi sprawach cywilnych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wspomniany wcześniej przepis art. 9 ust. 1 pkt 6a ustawy o Rzeczniku dotyczący możliwości udziału Rzecznika w sprawach cywilnych z zakresu ubezpieczeń społecznych został dodany do ustawy o Rzeczniku w odpowiedzi na zidentyfikowaną przez ustawodawcę potrzebę wzmocnienia ochrony przedsiębiorców w sporach sądowych z ZUS. Była to jedyna zmiana w ustawie o Rzeczniku	Uwaga nieuwzględniona. Zmiana poza zakresem ustawy.

			przewidziana w ustawie z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 803). Przyznanie nowej kompetencji Rzecznikowi na mocy powołanej nowelizacji nie zostało powiązane z zapewnieniem dodatkowych środków na realizację tego uprawnienia. Należy przypomnieć, że decyzja o wzięciu przez Rzecznika udziału w postępowaniu sądowym jest determinowana stwierdzeniem w danej sprawie istotnego naruszenia praw lub interesów przedsiębiorcy oraz generalnie – ogółu przedsiębiorców, gdyż Rzecznik, nawet podejmując czynności w indywidualnej sprawie, działa na rzecz ochrony praw i słuszych interesów wszystkich przedsiębiorców. W razie stwierdzenia takiego naruszenia Rzecznik – jako organ powołany przez ustawodawcę do stania na straży praw przedsiębiorców – nie może zaniechać wstąpienia do postępowania. Udział w każdym postępowaniu sądowym wiąże się zaś z ponoszeniem nakładów obejmujących m.in. uiszczanie określonych opłat i należności. Tylko w 2024 r. do Rzecznika wpłynęło ponad 1 300 wniosków o interwencję w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. W późniejszym czasie liczba wniosków systematycznie rosła. W toku pozostają ponadto setki spraw zainicjowanych w latach poprzednich, w szczególności w sprawie przepisów dotyczących ulgi tzw. Mały ZUS Plus i zasad ustalania terminu, po upływie którego przedsiębiorca może ponownie skorzystać z tego rozwiązania. Istotna część prowadzonych przez Rzecznika nowych spraw z zakresu ubezpieczeń	
--	--	--	--	--

			społecznych również przechodzi na etap postępowania sądowego, co przekłada się na konieczność ponoszenia związanych z udziałem w takim postępowaniu wydatków. Należności te obejmują m.in. koszty sądowe oraz zasądzone niekiedy od Rzecznika na rzecz ZUS koszty zastępstwa procesowego. Przypomnieć przy tym należy, że udział Rzecznika w postępowaniach sądowych ma na celu ochronę praw przedsiębiorców, a Rzecznik nie uzyskuje żadnych korzyści finansowych z tytułu udziału w sprawach sądowych zakończonych pomyślnie dla przedsiębiorców wspartych interwencją Rzecznika. Dostrzegając potrzebę zapewnienia Rzecznikowi możliwości sprawnej realizacji jego ustawowych zadań w zakresie ochrony praw przedsiębiorców od czasu uchwalenia ustawy o Rzeczniku właściwe organy władzy publicznej kilkakrotnie występowały z inicjatywami mającymi na celu usunięcie zidentyfikowanych w tym obszarze barier finansowych i organizacyjnych. Jedną z takich inicjatyw jest rozpoczęty w lipcu 2025 r. proces uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw (UD218), który przewiduje m.in. wzajemne zniesienie kosztów procesu w razie wniesienia skargi kasacyjnej przez Rzecznika oraz wyeliminowanie problemu zasądzania zwrotu kosztów od organu rentowego na rzecz Rzecznika oraz od Rzecznika na rzecz ZUS w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. W uzasadnieniu	
--	--	--	---	--

			projektu nr UD218 projektodawca słusznie zauważył, że „Rzecznik, jako organ ochrony praworządności, występując w postępowaniu sądowym w związku z realizacją zadań powierzonych mu ustawą – nie jest stroną przegrywającą ani wygrywającą w sporze, wobec powyższego do Rzecznika w żadnym wypadku nie można stosować postanowień art. 98 k.p.c.”. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców popiera zaproponowane w powyższym projekcie nr UD218 zmiany dotyczące zasad ponoszenia kosztów związanych z udziałem Rzecznika w postępowaniach sądowych, przy czym w ocenie Rzecznika zmiany te powinny zostać uzupełnione przez odpowiednie doprecyzowanie brzmienia art. 106 k.p.c. Prace nad mającym kompleksowy charakter projektem nr UD218 wciąż trwają, natomiast Rzecznik kontynuuje realizację swoich ustawowych zadań. Obejmuje to również uczestnictwo w postępowaniach sądowych, co wiąże się z ryzykiem dalszego obciążania Rzecznika zwrotem kosztów na rzecz organów administracji publicznej, podczas gdy Rzecznik także jest organem publicznym. Jak słusznie zaś wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 października 2023 r., sygn. akt I NZP 1/23 takie rozstrzygnięcia są sprzeczne z zasadą racjonalności ustawodawcy i prowadzą do sytuacji, w której Skarb Państwa występuje jednocześnie jako podmiot zobowiązany do uiszczenia danej należności, jak i do jej pobrania na swoją rzecz. Mając powyższe na uwadze, jako Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zwracam się	
--	--	--	--	--

			z uprzejmą prośbą o rozważenie uwzględnienia w ramach projektowanej nowelizacji k.p.c. odpowiedniego uregulowania kwestii zasad finansowania uczestnictwa Rzecznika w postępowaniach sądowych w sprawach cywilnych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Cel ten mógłby zostać osiągnięty na drodze nadania art. 106 k.p.c. następującego brzmienia: <i>„Art. 106. § 1. Udział prokuratora w sprawie nie uzasadnia zasądzenia zwrotu kosztów na rzecz Skarbu Państwa ani od Skarbu Państwa.</i> <i>§ 2. Wszczęcie postępowania na wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców lub udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w toczącym się już postępowaniu z udziałem organu administracji publicznej nie uzasadnia zasądzenia zwrotu kosztów na rzecz Skarbu Państwa ani od Skarbu Państwa.”.</i> Proponowane brzmienie art. 106 k.p.c. pozwoli na usunięcie deficytów regulacji prawnych, stanowiących barierę dla prawidłowego wykonywania ustawowych zadań przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i w konsekwencji negatywnie wpływających na ochronę praw przedsiębiorców sektora MŚP.	
--	--	--	---	--