

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.05>

dr Łukasz JUREK

<https://orcid.org/0000-0002-7863-2249>

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: l.jurek@ujd.edu.pl

Z problematyki kontroli sądowej rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego w trakcie kontroli prowadzonej przez inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców

Streszczenie

Przedmiotowa praca dotyczy oceny zasadności sprawowania przez sądy administracyjne kontroli w zakresie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego w trakcie kontroli prowadzonej przez inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zagadnienie jest istotne, ponieważ sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych podlegają kontroli sądów powszechnych na etapie weryfikacji prawidłowości wydania decyzji administracyjnej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wiąże się z badaniem tej samej sprawy zarówno przez sąd administracyjny, jak też powszechny i może przyczynić się nie tylko do przedłużenia samego postępowania, ale mieć także negatywny wpływ na możliwość pozyskania środków na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Słowa kluczowe: kontrola sądowa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, inspektor kontroli ZUS, Prawo przedsiębiorców, postępowanie kontrolne, nadzór sądowy, decyzja administracyjna, postępowanie przed sądem powszechnym.

Wstęp

Jednym z węzłowych zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które zostały nałożone przez ustawodawcę, jest przeprowadzanie kontroli wykonywania przez płatników składek powierzonych im zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dotyczą one nie tylko dokonywania zgłoszenia osoby ubezpieczonej do

ubezpieczeń społecznych, a w przypadku ustania tytułu do ubezpieczeń społecznych – jej wyrejestrowania, ale także rozliczania i opłacania należnych składek. Dodatkowo więksi płatnicy składek, którzy do ubezpieczenia chorobowego na dzień 30 listopada danego roku kalendarzowego zgłaszali co najmniej 20 osób, są również płatnikami zasiłków finansowanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zakres tych zadań jest jednakże znacznie szerszy, obejmując również prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe oraz dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek¹, a ich wykonywanie wiąże się z istotnym obciążeniem finansowym po stronie płatników składek i z całą pewnością otrzymywane z tego tytułu wynagrodzenie od Zakładu tych kosztów w całości nie pokrywa. Z drugiej strony, chociaż prowadzenie działalności gospodarczej cechuje nastawienie na osiągnięcie zysku finansowego, to jej nieodłączną cechą jest ryzyko występujące po stronie przedsiębiorcy. W tym kontekście model przyjęty przez ustawodawcę, podyktowany również troską o stan finansów publicznych, ale przede wszystkim względami praktycznymi, zasługuje na pełną aprobatę². Odmienne rozwiązanie, polegające na wykonywaniu tych zadań przez Zakład, wiązałoby się z koniecznością znaczącego zwiększenia zatrudnienia w tej instytucji, co stanowiłoby istotne obciążenie budżetu państwa. Dodatkowo należy podkreślić, że powierzenie tak szerokiego zakresu obowiązków płatnikom składek wiązało się z koniecznością zapewnienia możliwości weryfikacji przez Zakład sposobu wywiązywania się z nich. Ustawodawca zagwarantował na gruncie Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców³ znacznie szersze uprawnienia tym spośród płatników składek, którzy posiadają status przedsiębiorcy. To tylko ta grupa spośród płatników składek ma możliwość wniesienia sprzeciwu na podstawie art. 59 ust. 1 p.p., a zatem kwestionowania czynności podejmowanych przez Zakład. Z tego też powodu dalsze rozważania będą dotyczyć tylko tych płatników składek, którzy posiadają status przedsiębiorcy. W tym kontekście warto zwrócić również uwagę na konsekwencję terminologiczną po stronie ustawodawcy. Na gruncie p.p. posługuje się on pojęciem przedsiębiorcy, a dopiero w zakresie nieuregulowanym zastosowanie znajdują przepisy ustaw szczególnych, w tym ustawy systemowej, gdzie pojawia się w kontekście prowadzonej przez Zakład kontroli pojęcie płatnika składek.

Jak wspomniano wyżej, sprzeciw przysługuje wyłącznie przedsiębiorcy

¹ Art. 86 ust. 2 Ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn.: Dz.U. z 2025 r., poz. 350, z późn. zm., dalej: u.s.u.s.

² Zob. szerzej na ten temat: Ł. Jurek, *Kontrola przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako ograniczenie swobody działalności gospodarczej*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, Warszawa 2021, s. 133–144.

³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 236 z późn. zm., dalej: p.p.

w toku kontroli prowadzonej przez Zakład. Samo pojęcie jest rozumiane jako pisemne zastrzeżenia składane przez przedsiębiorcę do organu kontroli w sytuacji, gdy uważa on, że podejmowane działania kontrolne są niezgodne z prawem. Uwaga Czytelnika zostanie skoncentrowana na kwestii dopuszczenia przez ustawodawcę możliwości kontroli sądowej postanowienia Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych utrzymującego w mocy postanowienie danego oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie kontynuowania czynności kontrolnych. Zagadnienie to z jednej strony związane jest z wywodzonym z ustawy zasadniczej prawem do sądu, musi być również poddane analizie w kontekście kwestii aksjologicznych, w szczególności związanych z ochroną praw socjalnych ubezpieczonych, na których oparte jest prawo do zabezpieczenia społecznego. W zakresie ubezpieczeń społecznych od decyzji organu rentowego przysługuje bowiem odwołanie do sądu powszechnego. W tym kontekście analizy wymaga przede wszystkim kwestia dopuszczenia kontroli sądowej przez sądy administracyjne, w szczególności mając na względzie zadania powierzone prowadzącemu kontrolę Zakładowi jako dysponentowi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁴. W tym kontekście należy postawić pytanie, czy obecny model, zakładający możliwość kontroli sądu administracyjnego rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego w trakcie kontroli prowadzonej przez inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, należy uznać za dostatecznie uzasadniony?

Sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych czynności kontrolnych z naruszeniem prawa. Kontrola sądowa sprzeciwu

Jak wskazano na wstępie, uprawnienie do wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 48 ust. 1–11, art. 49, art. 50 ust. 1 i 5, art. 51 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 2, art. 55a oraz art. 58 przysługuje przedsiębiorcy. Dla skuteczności jego wniesienia niezbędne jest również jego uzasadnienie. Sprzeciw może dotyczyć dość szerokiego zakresu aktywności organu kontroli, tj. m.in. braku zawiadomienia kontrolowanego przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, podejmowania czynności kontrolnych pod nieobecność kontrolowanego przedsiębiorcy albo osoby przez niego upoważnionej oraz przekroczenia dopuszczalnego czasu trwania kontroli. Zgodnie z art. 59 ust. 3 p.p. sprzeciw jest wnoszony w formie pisemnej

⁴ Zob. szerzej na ten temat: Ł. Jurek, *Finanse publiczne a Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Z problematyki działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako jego dysponenta*, [w:] M. Grzybowski, B. Przywora (red.), *Konstytucyjne determinanty finansów publicznych – perspektywa polska i porównawcza*, Częstochowa 2025, s. 721–734.

przez przedsiębiorcę do organu kontroli, którego czynności sprzeciw dotyczy. O wniesieniu sprzeciwu przedsiębiorca zawiadamia na piśmie kontrolującego. Sprzeciw należy wnieść w terminie 3 dni roboczych, liczonych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu⁵. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 59 ust. 5 pkt 1 p.p. skutkiem wniesienia sprzeciwu jest wstrzymanie czynności kontrolnych prowadzonych przez organ kontroli, którego czynności sprzeciw dotyczy. Następuje to w momencie doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu. Kolejnym skutkiem jest wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia zakończenia postępowania wywołanego jego wniesieniem⁶. Formą reakcji ze strony organu kontroli na wniesiony sprzeciw będzie wydanie w ciągu 3 dni roboczych od dnia jego otrzymania postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych albo postanowienia o kontynuowaniu tychże czynności⁷. Na to postanowienie służy przedsiębiorcy zażalenie w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. Rozstrzygnięcie zażalenia następuje w drodze wydania postanowienia o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia albo o uchyleniu zaskarżonego postanowienia i odstąpieniu od czynności kontrolnych, nie później jednak niż w terminie 7 dni od wniesienia zażalenia⁸. Tuż po jego wydaniu organ kontroli może kontynuować czynności kontrolne. Czynności podejmuje się od dnia, w którym postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych stało się ostateczne, a w przypadku wniesienia przez przedsiębiorcę zażalenia, od dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia⁹. Z kolejnych przepisów analizowanego artykułu warto zwrócić uwagę jeszcze na ust. 16. Zgodnie z jego brzmieniem do postępowań w zakresie rozpatrzenia sprzeciwu oraz zażalenia stosuje się przepisy k.p.a. Zasadność ich zastosowania nie może budzić wątpliwości, jednakże taka konstrukcja przepisu dowodzi słuszności przyjętej przez sądy administracyjne linii orzeczniczej, że postępowanie kontrolne nie jest postępowaniem administracyjnym. Stąd też do p.p. wprowadzony został przepis, który posiłkowo pozwala na jego zastosowanie.

W tym kontekście warto przywołać również przepis art. 83b ust. 1 u.s.u.s. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli przepisy k.p.a. przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję. Ustawodawca wprowadził zatem formę modyfikacji w zakresie rozstrzygnięć procesowych wynikających z ogólnej procedury administracyjnej¹⁰. Warto w tym kontekście przywołać również art. 123 u.s.u.s., który

⁵ Art. 59 ust. 4 p.p.

⁶ Art. 59 ust. 5 pkt 2 p.p.

⁷ Art. 59 ust. 7 p.p.

⁸ Art. 59 ust. 9 p.p.

⁹ Art. 59 ust. 11 p.p.

¹⁰ T. Brzeziński, *Komentarz do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX 2014.

zakłada stosowanie w sprawach uregulowanych u.s.u.s. przepisów k.p.a., chyba że sama ustawa stanowi inaczej. S. Gajewski podkreśla, że postępowania w sprawach, których podstawę stanowią przepisy u.s.u.s., objęte są w istotnej mierze regulacją k.p.a. Ustawa ta przewiduje liczne przypadki, w których organ prowadzący postępowanie wydaje postanowienia kończące postępowanie¹¹. Choć pogląd, że postępowania prowadzone na podstawie przepisów u.s.u.s. w przeważającej mierze podlegają regulacjom k.p.a., należy uznać za co najmniej dyskusyjny, to jednak samo stosowanie przepisów k.p.a. w części tych spraw nie budzi wątpliwości. W konsekwencji, na mocy art. 83b ust. 1 u.s.u.s., postanowienie zostaje zastąpione decyzją. Intencją ustawodawcy było w tym zakresie objęcie takich rozstrzygnięć kontrolą sądów powszechnych. Warto również podkreślić, że art. 83b ust. 2 u.s.u.s. wyłącza dopuszczalność zaskarżenia w drodze zażalenia i skargi do sądu administracyjnego wszystkich postanowień wydawanych w postępowaniach uregulowanych w u.s.u.s.¹² W tym kontekście wymaga podkreślenia, że przepisy dotyczące kontroli przedsiębiorcy zostały uregulowane w p.p.

Norma szczegółowa, zakładająca wydawanie postanowień w reakcji na wniesiony przez przedsiębiorcę sprzeciw, nie dopuszcza jakichkolwiek modyfikacji, a zastosowanie k.p.a. dotyczy jedynie zakresu nieuregulowanego. Przyjęcie odmiennego poglądu wiązałoby się z koniecznością przyjęcia, że decyzje wydawane przez ZUS w sprawie rozpatrzenia sprzeciwu nie podlegałyby kontroli sądowej. Trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla wyłączenia spod kontroli sądowej decyzji Zakładu wyłącznie na podstawie zabiegów interpretacyjnych, jednak brak jest podstaw do zastosowania wykładni rozszerzającej art. 59 p.p. Nie oznacza to oczywiście *de lege ferenda*, że taka zmiana nie powinna zostać wprowadzona, ale wiąże się ona z koniecznością wprowadzenia wyraźniej podstawy ustawowej. Zasadnicze wątpliwości dotyczą jednakże dopuszczalności kontroli sądowej sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 59 ust. 1 p.p. Zderzają się tu przede wszystkim racje związane z efektywnością prowadzenia kontroli przedsiębiorcy oraz z poszanowaniem jego prawa do sądowej kontroli czynności organu kontrolującego. Równolegle toczył się – ostatecznie rozstrzygnięty w orzecznictwie – spór teoretycznoprawny dotyczący charakteru postępowania kontrolnego. Uchwała NSA¹³ w składzie siedmiu sędziów przesądziła, że na „odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (...) nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego¹⁴”. Uchwała co do zasady była akceptowana zarówno w piśmiennictwie, jak też w orzecznictwie.

¹¹ S. Gajewski, [w:] K. Antonów (red.), *Komentarz do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX 2024.

¹² Ibidem.

¹³ Uchwała NSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, LEX nr 1408525.

¹⁴ Ibidem.

Słusznie zauważa W. Chróścielewski, że zakres kontroli działalności organów administracji w przeszłości nie podlegał ocenie zgodności z prawem sprawowanej przez niezawisły sąd. Następnie kontroli ustawodawca chciał poddać coraz szerszy zakres działań i czynności wykonywanych przez organy administracji. Ustawodawca nie uwzględnił przy tym faktu, że tak szeroki zakres kontroli może jednocześnie wiązać się z uniemożliwieniem administracji publicznej wykonywania swoich zadań¹⁵. Trafnie wywodzi tenże Autor, że możliwa jest sytuacja, w której na etapie tożsamej sprawy administracyjnej WSA i NSA orzekałyby na różnych jej stadiach po kilkanaście razy. Konsekwencją tak szerokiego ujęcia właściwości sądów administracyjnych będzie swoista przewlekłość postępowania¹⁶. Zasadnie wywodzą również W. Piątek i A. Skoczylas, że definicja pojęcia „postępowanie administracyjne” przyjęta w komentowanej uchwale jest zbyt wąska. W jej ramach mieszczą się bowiem nie tylko postępowania administracyjne uregulowane w k.p.a., jak też na gruncie Ordynacji podatkowej oraz postępowania administracyjne uregulowane w przepisach szczególnych¹⁷. Takie stanowisko nie budzi wątpliwości w piśmiennictwie¹⁸ i powinno być przez NSA przyjęte za własne. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że w komentowanym orzeczeniu w żaden sposób nie uzasadniono, z jakich względów przyjęcie tak wąskiej definicji postępowania administracyjnego zostało uznane za zasadne i właściwe. Podzielić należy również pogląd W. Piątka i A. Skoczylasa¹⁹, że brak drogi sądowej w sprawie ze skargi na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu nie jest związany z faktem, że przedmiotowe rozstrzygnięcie nie zapada na podstawie k.p.a. czy też odmiennej regulacji z zakresu postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 1 k.p.a., tylko faktycznym brakiem wpływu takiego rozstrzygnięcia na sferę praw jednostki. Trudno jest podzielić także pogląd H. Knysiak-Molczyk²⁰, że przedmiotowe postanowienie stanowi akt przesądzający w sposób władczy kwestię legalności wszczęcia lub prowadzenia kontroli działalności przedsiębiorcy, a zatem nie jest to akt dotyczący wyłącznie sfery faktów, ale przede wszystkim sfery praw przedsiębiorcy, mających podstawę konstytucyjną,

¹⁵ W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r.*, II GPS 3/13, OSP 2014 nr 7–8, s. 69.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ W. Piątek, A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r.*, II GPS 3/13, ZNSA 2014 nr 5, s. 168–175.

¹⁸ Tak m. in. J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 47–48 oraz J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 27.

¹⁹ W. Piątek, A. Skoczylas, *Glosa...*, s. 168–175.

²⁰ H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r.*, II GPS 3/13, OSP 2014 nr 7–8, s. 69.

a skonkretyzowanych przepisami u.s.d.g²¹. Samo postanowienie bowiem w żaden sposób nie dotyka sfery praw przedsiębiorcy, mając jednocześnie charakter aktu technicznego w zakresie prowadzonej kontroli. Na sferę praw i obowiązków przedsiębiorcy wpływ będzie mieć dopiero postępowanie, które zostanie wszczęte na podstawie protokołu kontroli. Należy zatem przyjąć, że wyłączenie kontroli sądowej przedmiotowego postanowienia w pełni uzasadniać będzie brak oparcia rozstrzygnięcia na podstawie określonej w k.p.a. albo innej regulacji postępowania administracyjnego. Trafna jest zatem teza komentowanego orzeczenia, że rozstrzygające powinny być obydwa kryteria, tj. właściwość sądów administracyjnych do orzekania w sprawach skarg na postanowienia jest wyznaczona pojęciem postępowania administracyjnego w rozumieniu k.p.a. oraz fakt, że organ kontroli w omawianych postanowieniach nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach lub uprawnieniach kontrolowanego przedsiębiorcy. Warto podkreślić, że postępowanie kontrolne może jedynie stanowić podstawę do wszczęcia albo kontynuowania postępowania administracyjnego. Kontrola ma prowadzić do ustalenia stanu faktycznego w zakresie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Samo zaś prowadzenie czynności kontrolnych nie wywołuje skutków prawnych dla przedsiębiorcy, może natomiast stanowić podstawę dla przyszłych ustaleń. Stąd też W. Piątek i A. Skoczylas zasadnie wskazują, że trafny jest pogląd NSA, że organ kontroli nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy²². Trudno w tym kontekście nie odwołać się do dorobku polskiej nauki prawa, w której to stanowisko znajduje pełne oparcie, tj. w szczególności do koncepcji Hoplewicza. Jego podejście polegało na wyodrębnieniu prawnych stosunków kontroli. Układają się one kaskadowo, ponieważ z nich, czyli z kontrolnej relacji, jaka występuje między dwoma podmiotami, powstają pokontrolne stosunki prawne. Same zaś potencjalne stosunki prawne konkretyzują się w ramach postępowania kontrolnego²³. Koncepcja Hoplewicza jest zatem w pełni aktualna, a sama kontrola nie prowadzi do zmiany sytuacji podmiotu kontrolowanego, poza ograniczeniami natury organizacyjnej związanymi z jej prowadzeniem. Węzłowe jest bowiem znaczenie zdarzeń, które następują już po doręczeniu protokołu kontroli. W przypadku bowiem braku woli skorygowania przez płatnika składek na podstawie protokołu kontroli dokumentów rozliczeniowych wydawana jest decyzja pokontrolna w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym. W tym miejscu warto zauważyć, że nieprawidłowości w zakresie naruszenia przepisów proceduralnych miałyby dalece mniejsze znaczenie w sprawach

²¹ Aktualnie p.p.

²² W. Piątek, A. Skoczylas, *Glosa...*, s. 168–175.

²³ I. Niżnik-Dobosz, *System kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 43.

rozpoznawanych przed sądem powszechnym, a to on jest właściwy do kontroli decyzji wydanych w związku z kontrolą prowadzoną przez inspektora kontroli Zakładu u przedsiębiorcy posiadającego status płatnika składek, niż ma to miejsce w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Mając na względzie fakt, że dokonana w przywołanej wyżej uchwale interpretacja przepisów prawa administracyjnego jest wiążąca zarówno dla sądów zwykłych, jak i rozszerzonych sądów orzekających²⁴, wojewódzkie sądy administracyjne i NSA²⁵ akceptowały w całości przedmiotową uchwałę. Sytuacja faktyczna jednakże uległa zmianie. Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 20 grudnia 2017 r., orzekł, że „art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶, rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”²⁷. Oznacza to, że wyrok TK doprowadził do utraty mocy wiążącej wykładni, dokonanej przez NSA, w powoływanej już wyżej uchwale z dnia 13 stycznia 2014 r., znak: II GPS 3/13.

W tym kontekście należy zauważyć, że w przypadku orzeczenia TK mieliśmy do czynienia z wyrokiem interpretacyjnym. W piśmiennictwie nie należą do odosobnionych poglądy, że wyroki interpretacyjne wiążą się z wyjściem przez TK „poza zakres konstytucyjnie przyznanych mu kompetencji, gdyż brak jest w Konstytucji wyrażnej dla nich podstawy prawnej”²⁸. W interesującym nas przypadku sądów administracyjnych rysują się na wstępie dwa stanowiska odnośnie związania wyrokiem interpretacyjnym. Według pierwszego z nich sąd administracyjny zawsze będzie związany orzeczeniem interpretacyjnym TK. Przemawia za tym w szczególności wykładnia art. 190 ust. 1 Konstytucji, który nie różnicuje rodzajów orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny, każdemu z nich przyznając moc powszechnie obowiązującą. Wiąże się to ze związaniem sądu administracyjnego przyjętym przez TK sposobem wykładni prawa. Orzeczenia Trybunału, zgodnie z tą koncepcją, wiążą bowiem sądy administracyjne i są one

²⁴ Zob. m.in. uzasadnienie do postanowienia WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., V SA/Wa 1250/13, niepublikowane.

²⁵ Zob. w szczególności postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1250/13, niepublikowane, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 939/15, niepublikowane, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 938/15, niepublikowane.

²⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935, 1685 oraz z 2025 r. poz. 769.

²⁷ Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2017 r., SK 37/15, OTK – A, nr 2017/90.

²⁸ Por. M. Haczkowska, *Glosa do wyroku TK z 4. 12. 2001 r., SK 18/00*, PiP 2002, z. 8, s. 101.

zobowiązane do ich respektowania jako elementów, które kształtują stan prawny oceniany przez sąd. Jest to związane z obowiązkiem nałożonym na sąd administracyjny, aby uwzględnić orzeczenia TK i traktować je w sposób tożsamy do aktów normatywnych, określonych w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP²⁹. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny wskazując jednoznacznie, że „sądy są związane orzeczeniem TK w zakresie stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności przepisu prawa, dlatego nie mogą się uchylić od tego związania przez wzgląd na jakiegokolwiek treści zawarte w uzasadnieniu takiego orzeczenia³⁰”. Stanowisko przeciwne prowadzi do przyjęcia konstatacji, że sąd administracyjny nie będzie związany wyrokiem interpretacyjnym. Węzłowym argumentem za przyjęciem takiego toku rozumowania jest brak wyraźnego uprawnienia TK do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa. Wydawanie takich orzeczeń zaś jest przejawem przekroczenia swoich kompetencji przez Trybunał Konstytucyjny³¹.

Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych

W piśmiennictwie wiele prac poświęcono złożonej materii związanej z uczestnikami postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych³², które pozostają w kognicji sądów powszechnych. Pełne omówienie tego zagadnienia przekracza ramy przedmiotowej pracy, stąd też uwaga została skoncentrowana tylko na węzłowych regulacjach. Pierwszym z nich jest kwestia definicji pojęcia sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zostało ono zdefiniowane na gruncie art. 476 § 2 k.p.c. Ustawodawca wskazał, że należy przez to rozumieć sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących ubezpieczeń społecznych, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Należy jednak mieć na uwadze, że do organów rentowych, obok ZUS, zalicza się również wojskowe organy emerytalne oraz organy emerytalne resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Ponadto w zakres spraw z ubezpieczeń społecznych wchodzi świadczenia odszkodowawcze przysługujące w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w formacjach takich jak Policja, Straż Graniczna, Straż Marszałkowska, Służba Celno-Skarbowa, Państwowa Straż Pożarna, Biuro Ochrony Rządu, Służba Ochrony Państwa, Służba Więzienna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba

²⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2017 r., SA/Kr 395/17, LEX nr 2296874.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2017 r., I OSK 1079/17, LEX nr 2426244.

³¹ P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2016, s. 164.

³² Zob. m.in. A. Świątkowski, *Podmioty stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych*, [w:] B. Wagner (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996.

Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne³³. Odrębną definicję spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych zawarto w art. 180 § 2 k.p.a., ale odnosi się ona do postępowania prowadzonego przez organ, nie zaś do etapu kontroli sądowej jego decyzji, stąd też nie ma ona istotnego znaczenia dla prowadzonych rozważań.

W zakresie właściwości rzeczowej sądu powszechnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych na uwagę zasługuje przekazanie części spraw do rozpoznania w postępowaniu pierwszoinstancyjnym sądom rejonowym ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych³⁴. Upřednio cały katalog spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych był rozpoznawany w I instancji przez sądy okręgowe, a w instancji odwoławczej – przez sądy apelacyjne. Nadal zasadą jest jednak rozpoznanie spraw w I instancji przez sądy okręgowe, a wyjątek od tej zasady został zawarty w art. 4778 § 2 k.p.c. oraz w innych przepisach szczególnych. Takie rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę stanowi odejście od ogólnej zasady określenia właściwości rzeczowej w sprawach cywilnych, gdzie w art. 16 i 17 k.p.c. wprowadzono domniemanie kompetencji sądu rejonowego³⁵. Do właściwości sądów rejonowych należą sprawy o zasiłek chorobowy, wyrównawczy, opiekuńczy, macierzyński oraz pogrzebowy, o świadczenie rehabilitacyjne oraz o odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, wypadku w drodze do pracy lub z pracy, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, wypadku lub choroby zawodowej pozostającej w związku z czynną służbą wojskową albo służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Służbie Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Celno-Skarbowej. Do tego katalogu nowelą ustawy³⁶ dodano zwolnienie z opłacenia składek, o których mowa w art. 17a u.s.u.s. Jest to rozwiązanie zasadne, ponieważ na początkowym etapie prac legislacyjnych rozważano skierowanie tychże spraw do rozpoznania przez sądy administracyjne. Taki model kontroli sądowej, przy jednoczesnym rozpoznaniu spraw o podleganie do ubezpieczeń społecznych i dług składkowy przez sądy powszechne, był nie tylko nieuzasadniony ze względów systemowych, ale miałby również negatywny wpływ na szybkość rozpoznania sprawy.

Pismem procesowym wszczynającym postępowanie sądowe w sprawach

³³ Zob. art. 476 § 2 pkt 5 k.p.c.

³⁴ Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 334 z późn. zm.).

³⁵ K. Gonera [w:] A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. III, *Komentarz do art. 425–729*, wyd. 1, Legalis 2020.

³⁶ Przepis art. 4778 § 2 pkt 4b k.p.c. został dodany Ustawą z dnia 9 maja 2024 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 1924 r., poz. 863.

z zakresu ubezpieczeń społecznych jest odwołanie od decyzji organu rentowego. Odwołanie ma zatem zbliżony charakter do pozwu³⁷. Jest ono rozpoznawane w oparciu o przepisy k.p.c., nie zaś k.p.a., u.s.u.s. czy też innych przepisów szczególnych regulujących postępowanie przed organem rentowym³⁸. Znaczenie takiego rozwiązania jest istotne, ponieważ eliminuje ono choćby ograniczenia co do środków dowodowych stwierdzających wysokość zarobków lub dochodów stanowiących podstawę wymiaru emerytury lub renty. Fakty, które mają znaczenie dla ustalenia wysokości świadczeń, mogą być zatem przez odwołującego wykazywane wszelkimi środkami dowodowymi, o ile te są dopuszczalne przez k.p.c.³⁹ Wymaga przy tym podkreślenia, że sąd nie może wyjść poza podstawę faktyczną i prawną zaskarżonej decyzji. W konsekwencji w sprawie o niepodleganie obowiązkowym ubezpieczeniu społecznym, np. ze stosunku pracy, sąd nie może orzec o podleganiu z innego tytułu, który nie został ujęty w zaskarżonej decyzji⁴⁰. Wymaga podkreślenia, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych za utrwaloną już należy uznać zasadę, że w razie stwierdzenia wady decyzji organu rentowego i uwzględnienia odwołania sąd zmienia ją w całości lub w części oraz orzeka co do jej istoty⁴¹. Obowiązek orzekania co do istoty sprawy sprowadza się zaś do sformułowania sentencji wyroku w ten sposób, aby mogła ona zastąpić decyzję organu rentowego⁴². Zakres kontroli sądowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest zatem szeroki, a samo postępowanie skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego. Ewentualne wady decyzji administracyjnych spowodowane naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego w zasadzie nie mają znaczenia dla tego postępowania⁴³.

Podsumowanie

Trudno znaleźć argumenty pozwalające uznać przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, zakładające możliwość kontroli sądu administracyjnego rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego w trakcie kontroli prowadzonej przez inspektora kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, za co najmniej dostatecznie uzasadnione. Należy zgodzić się z podnoszoną w przywołanym piśmiennictwie argumentacją, że niczym nieograniczona kontrola sądowa nie służy samym obywatelom. Może

³⁷ K. Gonera [w:] A. Marciniak (red.), op. cit.

³⁸ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2010 r., I UK 151/09, LEX nr 585708.

³⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNP 1998, nr 11, poz. 342.

⁴⁰ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2016 r., I UK 156/15, OSNP 2017, Nr 12, poz. 166.

⁴¹ Art. 47714 § 2 k.p.c.

⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2014 r., III UK 137/13, OSNP 2015, nr 8, poz. 113.

⁴³ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., I UK 238/09, LEX nr 577819.

prowadzić do przewlekłości toczących się postępowań, a samo rozstrzygnięcie po znacznym upływie czasu istotnie traci na swojej doniosłości. Podobnie zastanawiać musi zasadność wielokrotnego orzekania przez sąd administracyjny na różnych etapach danej sprawy, co w istocie paraliżuje czynności kontrolne podejmowane przez organ kontroli, często uniemożliwiając dochodzenie należności od kontrolowanego podmiotu. Sytuacja, w której sąd pochyla się nad sprawą, w związku z kwestionowaniem ustaleń kontrolującego przez przedsiębiorcę, już po zakończeniu całej procedury kontrolnej powinna być uznana za optymalną. W sprawach z zakresu kontroli płatników składek na etapie postępowania kontrolnego właściwy jest sąd administracyjny, zaś decyzją pokontrolną zajmie się już sąd powszechny. Taki stan rzeczy nie znajduje uzasadnienia, tym bardziej że kompetencje sądu powszechnego są bardzo szerokie, pozwalają na zastąpienie przez wydane orzeczenie decyzji organu rentowego, a ewentualne nieprawidłowości w zakresie postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ mogą być wyeliminowane poprzez prawidłowo przeprowadzone przez sąd postępowanie dowodowe. W tym kontekście przypisywanie nadmiernej i niewspółmiernej wagi uchybieniom popełnionym przez inspektora kontroli Zakładu nie znajduje uzasadnienia, tym bardziej, że protokół kontroli może nie być wyłącznym dowodem, który będzie brany pod uwagę w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji administracyjnej.

Bibliografia

Literatura

- Brzezicki T., *Komentarz do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX 2014.
- Chróścielewski W., *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r.*, II GPS 3/13, OSP 2014 nr 7–8.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R. [w:] Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Gajewski S. [w:] K. Antonów (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX 2024.
- Gonera K. [w:] A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. III, *Komentarz do art. 425–729*, wyd. 1, Legalis 2020.
- Haczkowska M., *Glosa do wyroku TK z 4. 12. 2001 r.*, sygn. SK 18/00, PiP 2002, z. 8.
- Jurek Ł., *Kontrola przedsiębiorcy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako ograniczenie swobody działalności gospodarczej*, [w:] J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, Warszawa 2021.

- Jurek Ł., *Finanse publiczne a Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Z problematyki działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako jego dysponenta*, [w:] M. Grzybowski, B. Przywora (red.), *Konstytucyjne determinanty finansów publicznych – perspektywa polska i porównawcza*, Częstochowa 2025.
- Knysiak-Molczyk H., *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r.*, II GPS 3/13, OSP 2014 nr 7–8.
- Niżnik-Dobosz I., *System kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015.
- Piątek W., Skoczylas A., *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r.*, II GPS 3/13, ZNSA 2014 nr 5.
- Świątkowski A., *Podmioty stosunków prawnych ubezpieczeń społecznych*, [w:] B. Wagner (red.), *Problemy prawa ubezpieczeń społecznych*, Kraków 1996.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Tuleja P., *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2016.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNP 1998, nr 11, poz. 342.
- Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2010 r., I UK 238/09, LEX nr 577819.
- Wyrok SN z 9 lutego 2010 r., I UK 151/09, LEX nr 585708.
- Uchwała NSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. akt. II GPS 3/13, LEX nr 1408525.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt V SA/Wa 1250/13, niepublikowane.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2014 r., III UK 137/13, OSNP 2015, nr 8, poz. 113.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 938/15, niepublikowane.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 939/15, niepublikowane.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2016 r., sygn. I UK 156/15, OSNP 2017, nr 12, poz. 166.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 maja 2017 r., sygn. III SA/Kr 395/17, LEX nr 2296874.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. I OSK 1079/17, LEX nr 2426244.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15, OTK – A, nr 2017/90.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst

jedn.: Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.

Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 334, z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 935, 1685 oraz z 2025 r., poz. 769.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 236 z późn. zm.

Ustawa z dnia 9 maja 2024 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2024 r., poz. 863.

**On the issue of judicial review of the consideration
of an objection raised during an inspection conducted
by the inspection inspector of the Social Insurance Institution
under Article 59 paragraph 1 of the Act – Entrepreneurs’ Law.**

Abstract

This paper assesses the validity of administrative courts’ review of an objection filed during an inspection conducted by the Social Insurance Institution’s audit inspector. This issue is important because social insurance matters are subject to review by common courts at the stage of verifying the correctness of an administrative decision. The solution adopted by the legislature involves reviewing the same case by both an administrative court and a common court, which may not only prolong the proceedings but also negatively impact the ability to obtain funds for the Social Insurance Fund.

Keywords: judicial review, Social Insurance Institution (ZUS), ZUS inspection officer, Law on Entrepreneurs, inspection procedure, judicial supervision, administrative decision, proceedings before common courts.