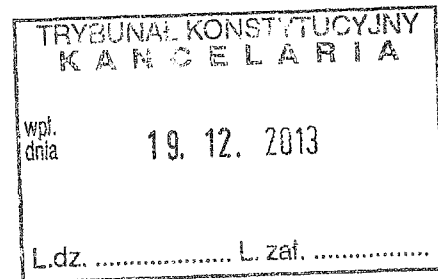




Warszawa, dnia 18 grudnia 2013 r.

PG VIII TK 49/13

P 15/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Częstochowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy:

- 1) art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) w związku z art. 1, art. 476 § 2 i art. 477⁸ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) jest zgodny z art. 184 w związku z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji RP;
- 2) art. 83 ust. 2 wymienionej w punkcie pierwszym ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 1, art. 476 § 2 i art. 477⁸ Kodeksu postępowania cywilnego, w stanie faktycznym, w którym decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczy ustalenia wymiaru składki (daniny publicznej), jest zgodny z art. 184 w związku z art. 177, art. 175 ust. 1 oraz z art. 45 i art. 32 Konstytucji RP;
- 3) art. 83 ust. 2 wymienionej w punkcie pierwszym ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 1, art. 476 § 2, art. 477⁸, art.

- 477¹⁴ § 1-3 i art. 467 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, jako wyznaczające zakres rozpoznania sprawy z odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, są zgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 32, art. 45 i art. 173 Konstytucji RP;
- 4) art. 477¹⁴ § 1 – 3 Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie przewiduje uprawnienia sądu pierwszej instancji do uchylenia decyzji organu rentowego, jest zgodny z art. 177, art. 176 ust. 2, art. 45 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;
- 5) art. 87 § 2 w związku z art. 233 i art. 248 Kodeksu postępowania cywilnego, interpretowany w ten sposób, iż pełnomocnik procesowy strony, będący jej pracownikiem, na żądanie Sądu, jest zobowiązany do przedłożenia wskazanego przez Sąd dowodu potwierdzającego jego status pracowniczy, z wyjątkiem pełnomocników – pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jest zgodny z art. 32 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;
- 6) art. 268a w związku z art. 180 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30, poz. 168 ze zm.) w związku z art. 123 wymienionej w punkcie pierwszym ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, interpretowany w ten sposób, iż nie obejmuje zakazem subdelegacji ustanowienia pełnomocników procesowych – pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji RP

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

W powołanym pytaniu prawnym Sąd Okręgowy w Częstochowie zakwestionował konstytucyjność kilku przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zwanej dalej u.s.u.s.) oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Pytanie to powstało w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym w trzech zawisłych przed Sądem pytającym sprawach o sygn.:

, i .

Pierwsza z nich zainicjowana została odwołaniem S w C od pięciu decyzji Zakład Ubezpieczeń Społecznych z dnia czerwca 2010 r., stwierdzających, że wartość talonów śniadaniowych – dodatków śniadaniowych, wydanych pracownikom: I D., A D., W D., M D. i E D., stanowi podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, oraz zobowiązujących płatnika składek do sporządzenia dokumentów rozliczeniowych w terminie siedmiu dni od daty uprawomocnienia się decyzji.

W odwołaniu płatnik zarzucił wymienionym decyzjom ZUS naruszenie prawa materialnego, tj. art. 18 ust. 1 u.s.u.s. i § 2 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie

szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

Sąd pytający, zarządzeniem z dnia 12 kwietnia 2012 r., wydanym w trybie art. 467 § 4 k.p.c., zwrócił ZUS sprawę do uzupełnienia, z uwagi na istotne braki w materiale dowodowym.

W październiku 2012 r. ZUS zwrócił sprawę Sądowi, nie wskazując sposobu obliczenia wartości talonów.

Następnie, pismem procesowym z dnia stycznia 2013 r., pełnomocnik płatnika zarzucił wadliwość elektronicznej formy umocowania pracowników ZUS do wydawania decyzji (art. 268a k.p.a.), zaś pismem z dnia lutego 2013 r. – wadliwość samego pełnomocnictwa.

Druga sprawa, na tle której powstało niniejsze pytanie prawne Sądu Okręgowego w Częstochowie, zainicjowana została odwołaniem R D. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia sierpnia 2012 r., stwierdzającej, że odwołujący jest dłużnikiem ZUS z tytułu nieopłacenia składek na ubezpieczenie społeczne za okres od lutego 2000 r. do sierpnia 2003 r., na ubezpieczenie zdrowotne za okres od marca 2000 r. do grudnia 2007 r. oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od lutego 2000 r. do sierpnia 2003 r. w łącznej kwocie zł.

We wniesionym do sądu ubezpieczeń społecznych odwołaniu R D. zarzucił tejże decyzji naruszenie przepisów postępowania przed organem rentowym, w tym przedstawił wątpliwość, czy decyzja wydana została przez osobę do tego upoważnioną, oraz podniósł, iż część zaległości określonych w decyzji uległa już przedawnieniu.

Trzecia sprawa zawisła przez Sądem pytającym dotyczy odwołania J K. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia sierpnia 2011 r., odmawiającej przyznania prawa do emerytury, z uwagi na to, że zainteresowany nie legitymuje się 15-letnim okresem zatrudnienia w szczególnych warunkach.

W sprawie tej, na rozprawach w dniu grudnia 2011 r. i w dniu stycznia 2012 r., Sąd odmówił dopuszczenia jako pełnomocnika organu rentowego pracownika ZUS, uznając, że udzielone pełnomocnictwo nie spełnia wymagań art. 87 § 2 k.p.c.

Następnie, wobec wniosku pełnomocnika ubezpieczonego o dopuszczenie do udziału w rozprawie jedynie tych pełnomocników – pracowników ZUS, którzy potwierdzą swój status pracowniczy, przedkładając umowę o pracę, Sąd zażądał od Dyrektora Oddziału ZUS w C ujawnienia umów o pracę pełnomocników zgłoszonych w postępowaniu. Wobec odmowy ujawnienia owych umów, Sąd ukarał Dyrektora Oddziału ZUS w C karą grzywny.

Sąd Apelacyjny w K , postanowieniem z dnia października 2012 r., uchylił wymienioną karę grzywny, uznając, że złożone przez Dyrektora Oddziału ZUS oświadczenie stanowi wystarczający dowód potwierdzenia pracowniczego statusu pełnomocnika ZUS.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Okręgowy w Częstochowie, na wstępie, podniósł, że konstytucyjne wątpliwości nasuwa „zakres kontroli decyzji ZUS przed sądem powszechnym”.

Z ustawowego modelu zakresu sądowej kontroli decyzji ZUS wynika bowiem, że sądy powszechne nie kontrolują decyzji, lecz jej przedmiot, i to niezależnie od rodzaju sprawy, której decyzja dotyczy.

W konsekwencji, „powstają spory co do kognicji z sądami administracyjnymi w zakresie wad formalnych. Próbą ich zakończenia jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r. [I UZP 3/10] akceptująca kontrolę wad formalnych decyzji przez sądy powszechne, jednak w odrębnym trybie ustalania nieważności decyzji uchwała ta nadal nie rozwiązuje skutków dualizmu takiej kontroli w odniesieniu do standardów art. 45 Konstytucji oraz

braku narzędzi kontroli formalnej decyzji po stronie sądu I instancji w znaczeniu prawa do jej uchylania”.

Sąd pytający podkreślił także, iż w ramach przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego poszukuje „potwierdzenia prokonstytucyjnej wykładni prawa, która stworzy ochronę ubezpieczonych od bezprawnych działań ZUS a sąd zabezpieczy od jawnej ingerencji biurokracji sądowej w judykację definiującą pod pozorem sprawności postępowania, pod sankcją dyscyplinarną dla sędziego orzekającego, czynności konieczne dla sądowego rozstrzygnięcia w oparciu o własne koncepcje stosowania prawa w ramach których nie istnieje Konstytucja i prawa podstawowe Unii Europejskiej”.

Sąd Okręgowy w Częstochowie, w uzasadnieniu pytania prawnego, przedstawił ponadto obszerny wywód, mający na celu wykazanie, że zaskarżone decyzje ZUS w sprawach S w C, R D. oraz J K. „zostały wydane przez osoby nieuprawnione i z tego powodu nie powinny one wywoływać skutków prawnych”.

Wadliwość tych decyzji, zdaniem Sądu, jest rezultatem, m. ni., tego, że pełnomocnictwa dla pracowników ZUS, wbrew treści art. 268a k.p.a., nie zostały wydane w formie papierowej, lecz są zamieszczane jedynie na stronie internetowej ZUS, a nadto, udzielone one zostały na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, tj. § 3 ust. 2 pkt 2 Statutu ZUS.

Przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93), uprawniający Prezesa ZUS do udzielania upoważnień pracownikom ZUS do wydawania decyzji oraz do reprezentowania ZUS, wydany został na podstawie art. 74 ust. 5 u.s.u.s. Ten przepis ustawy zaś, w ocenie Sądu pytającego, nie spełnia wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Niekonstytucyjność upoważnienia ustawowego, w konsekwencji, oznacza, że

niekonstytucyjne jest również wymienione wyżej rozporządzenie, nadające statut Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

W ocenie Sądu pytającego, przekazanie w art. 83 ust. 2 u.s.u.s., art. 467 § 2 i art. 477⁸ k.p.c. spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (zwłaszcza decyzji ZUS nakładających daniny publiczne) do rozpoznania sądom powszechnym jest niezgodne z art. 184 w zw. z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji.

Naruszenia wskazanych wzorców konstytucyjnych przez kwestionowane przepisy Sąd pytający upatruje w tym, że, wobec zdefiniowania pojęcia sprawa cywilna i przyznanego zakresu uprawnień procesowych, przedmiotem postępowania przed sądem powszechnym jest jedynie przedmiot decyzji, niemożliwa jest zaś sądowa kontrola samej decyzji.

Zdaniem Sądu pytającego, „specyfika decyzji ZUS wymaga w ramach kontroli rozróżnienia rodzaju decyzji a nie utożsamiania ich z decyzjami emerytalno-rentowymi. Art. 175 ust. 1 Konstytucji wskazuje, iż sądy administracyjne także sprawują wymiar sprawiedliwości, a zatem mogłyby kontrolować merytorycznie określone decyzje”.

Sąd pytający podkreśla, że dominującą wykładnią art. 184 Konstytucji jest taka, że „ustawodawca zwykły może swobodnie zmieniać zakres kognicji pomiędzy sądem powszechnym i administracyjnym. W orzecznictwie przyjmuje się, że brak w ustawie wyraźnego wskazania, iż określone indywidualne sprawy administracyjne są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, nie przesądza o tym, że sprawa nie należy do kategorii spraw administracyjnych. Dla oceny, na jakiej drodze mają być rozstrzygane określone sprawy sporne, najistotniejsze jest ustalenie natury prawnej stosunku prawnego, z którego spory wynikają, a nie rodzaj i charakter czynności stanowiących ich przedmiot. Zasadniczy problem dotyczy wszakże tego, czy ma to być sąd powszechny czy sąd administracyjny. W sytuacji pojawiania się wątpliwości Konstytucja każe wybierać rozwiązanie, które preferuje sądownictwo powszechne (...) Jednak

art.177 Konstytucji nie daje gwarancji zupełnej i równej z innymi decyzjami administracyjnymi kontroli sądowej jeśli sądy nie mają narządzi kontroli decyzji w postaci prawa jej uchylania”.

Przekazanie do właściwości sądów powszechnych rozpoznawania spraw z odwołań od decyzji ZUS oznacza, że decyzje te nie są kontrolowane przez sąd na takich samych zasadach, jak decyzje wydane przez inne organy, podlegające kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne, przez co, w ocenie Sądu pytającego, naruszony jest także art. 32 Konstytucji.

Skutkiem takiej regulacji jest bowiem to, że w przypadku oddalenia przez sąd powszechny odwołania od decyzji ZUS, obywatel jest związany decyzją ZUS nawet wówczas, gdy dotyczy ona prawa daninowego i nie odpowiada żadnym wymaganiom formalnym.

Z kolei, niezgodność art. 83 ust. 2 u.s.u.s., art. 467 § 2, art. 477⁸, art. 477¹⁴ § 1-3 i art. 467 § 4 k.p.c., jako wyznaczających zakres rozpoznania sprawy z odwołania od decyzji ZUS, z art. 2, art. 7, art. 10, art. 32, art. 45 i art. 173 Konstytucji polega na tym, iż przyjęty w wymienionych przepisach model kontroli decyzji ZUS oznacza, że sąd „nie kontroluje decyzji, mimo iż ostatecznie może oddalić odwołanie i potwierdzić związaną taką decyzją ubezpieczonego. Taka decyzja w wielu przypadkach będzie tytułem wykonawczym. Sąd rozpoznaje odwołanie od decyzji w sposób ograniczony do jej przedmiotu a nadto sam załatwia sprawę za ZUS czyniąc stosowne ustalenia a nawet zobowiązując ZUS do naprawienia wad decyzji [art. 467 § 4 KPC], także gdy decyzja nie rozpoznaje istoty sprawy [sprawa S.]”.

Niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 i art. 7 Konstytucji Sąd pytający upatruje w tym, że przyjęty model postępowania przed sądem powszechnym powoduje, iż kontroli sądu nie podlegają formalne elementy decyzji ZUS, a tym samym wady te nie mogą zostać usunięte. W rezultacie dochodzi do naruszenia art. 32 Konstytucji „w relacji do kontroli decyzji przez sądy administracyjne w przypadku decyzji daninowych”. Naruszony jest

również art. 10 Konstytucji, stanowiący, że sąd jest kontrolerem innych władz. Kwestionowane regulacje prowadzą bowiem do sytuacji, że sąd jest „kolejnym ogniwem w ustalaniu prawa do emerytury czy nałożenia za ZUS daniny”, gdyż nie może uchylić formalnie wadliwej decyzji organu rentowego, nie może też decyzji uchylić z powodu nierozpoznania istoty sprawy przez organ rentowy i musi załatwić sprawę za ZUS.

Ponadto, wskazuje Sąd Okręgowy w Częstochowie, „sąd próbujący sanować wady po myśli art. 467 § 4 KPC w takiej sytuacji przestaje być sądem bezstronnym i staje się współnikiem ZUS działającym przeciwko obywatelowi. System prawny stworzył z sądu ostatnie ogniwo załatwienia sprawy z odwołania od decyzji ZUS niezależnie od jej przedmiotu. Z kolei reguły ograniczające po stronie ZUS zakres kontroli do dowodów z dokumentów wymuszają, iż część postępowań dowodowych opartych na zeznaniach świadków przesuwa się do sądów. W istocie, co potwierdza praktyka ZUS może wszelkie decyzje podejmować z naruszeniem jakichkolwiek standardów prawa i dowodów bo i tak za ZUS sprawę załatwi Sąd”.

Art. 477¹⁴ § 1-3 k.p.c. nie przewidują uprawnienia sądu I instancji do uchylenia decyzji organu rentowego. Na mocy tego przepisu sąd jest zatem obowiązany do orzeczenia co do istoty sprawy. Taka procedura jest, w ocenie Sądu pytającego, niesprawiedliwa. Uniemożliwia ona bowiem uzyskanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia sądowego, ponieważ sąd „musiałby potwierdzić jako zgodną z prawem decyzję, która została wydana z naruszeniem prawa i wiąże ubezpieczonego”, a przez to jest sprzeczna z art. 45 i art. 177 Konstytucji. W rezultacie, pozorne jest zachowanie dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 Konstytucji), ponieważ sąd drugiej instancji decyzję ZUS ocenia po raz pierwszy i ostatni.

Z kolei, przepisy art. 87 § 2 w związku z art. 233 i art. 248 k.p.c., w zakresie opisanym w petitum pytania prawnego, zdaniem Sądu pytającego, są sprzeczne z art. 32 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż prowadzą do różnego

traktowania pełnomocników ZUS i innych pełnomocników oraz uniemożliwiają Sądowi swobodną ocenę dowodów.

Sąd Okręgowy w Częstochowie podnosi, że w praktyce orzeczniczej zakwestionowane przepisy Kodeksu postępowania cywilnego są interpretowane w ten sposób, iż „przed sądem każdy musi ujawniać dowody pełnomocnictwa z wyjątkiem pełnomocników ZUS”, co wynika z przyjętej linii orzeczniczej Sądu Apelacyjnego w K

Sąd pytający podkreśla, że „[w] niniejszym procesie Sąd nie ZUS nie może zweryfikować faktycznego statusu pracowniczego pełnomocnika. Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych pracodawcą nie jest Oddział ZUS lecz Prezes ZUS. Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma strukturę wielozakładową a dyrektor danego oddziału nie jest pracodawcą, lecz pełnomocnikiem Prezesa ZUS - pracodawcy. Pełnomocnictwo jest oparte na uprawnieniach rozporządzenia wydanego z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego potwierdzenie statusu pracowniczego przez pełnomocnika Prezesa ZUS [dyrektora Oddziału] nie likwiduje powstałych wątpliwości Sądu. Przeciwnie, nie znamy nadal oznaczenia pracodawcy ujętego w umowie o pracę pełnomocnika, jeśli taka umowa rzeczywiście istnieje. Z kolei pełnomocnik dyrektor Oddziału opiera swoje umocowanie na historycznym statucie [nieobowiązującym] oraz sprzecznym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Oświadczenie takiego pełnomocnika pracodawcy nie ma żadnej wartości prawnej. Nie jest to bowiem sytuacja opisana w orzeczeniu SN z 6 października 2010 r. II CZ 102/10, iż wiarygodny pracodawca zmarłego pracownika jednozakładowego przedsiębiorstwa potwierdza istnienie umowy o pracę na rozprawie, które zostaje złożone do protokołu rozprawy”.

Ostatnim z zakwestionowanych przez Sąd Okręgowy w Częstochowie przepisów jest art. 268a w zw. z art. 180 k.p.a. i art. 123 u.s.u.s.

Sąd pytający podkreśla, że przepis ten stanowi podstawę do udzielania – w formie pisemnej – przez organ administracji publicznej pełnomocnictw

konkretnym, podległym mu pracownikom. Jest on adresowany zarówno do organów o strukturze monolitycznej, jak i wielozakładowych.

Na mocy art. 268a k.p.a. nie jest zatem możliwe skuteczne udzielenie pełnomocnictwa przez pracownika, który działa w imieniu organu (jak się wydaje, chodzi o pełnomocnictwa udzielone pracownikom ZUS przez dyrektorów oddziałów ZUS – sprawa z odwołania S). Nie jest też możliwe udzielanie pełnomocnictw w formie elektronicznej, gdyż – wobec treści art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – nie można uznać, że „modyfikuje ona sytuację prawną ZUS na zasadzie wyjątku akceptując internetowe pełnomocnictwa. Podobnie na podstawie ustawy o podpisie elektronicznym trudno uznać, iż modyfikuje ona zakres art. 268a KPA tylko wobec ZUS”.

W obszernym, liczącym 91 stron pytaniu prawnym Sąd Okręgowy w Częstochowie omówił kilka problemów, jakie pojawiły się na tle spraw toczących się przed Sądem, dotyczących udzielania pracownikom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pełnomocnictw do wydawania decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, do reprezentowania organu rentowego w postępowaniu sądowym – poprzednio przez dyrektorów oddziałów ZUS, a obecnie przez Prezesa ZUS – oraz formy tych pełnomocnictw i, po przedstawieniu wątpliwości co do konstytucyjności przyjętej praktyki w świetle obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, domaga się prokonstytucyjnej wykładni szeregu przepisów u.s.u.s., k.p.c. i k.p.a.

Z uwagi na charakter zarzutów kierowanych pod adresem kwestionowanych przepisów oraz przedstawioną w pytaniu prawnym argumentację, rozważenia wymaga dopuszczalność ich konstytucyjnej oceny w trybie niniejszego postępowania.

Należy bowiem zauważyć, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pytanie prawne sądu, jak wynika z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, może dotyczyć «"zgodności aktu normatywnego z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą". Pytanie prawne nie może natomiast dotyczyć innych kwestii, a w szczególności nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wnioski o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego. Trybunał Konstytucyjny nie jest już właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, nigdy zresztą sądy nie miały możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem w tym zakresie» (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 r. w sprawie o sygn. P. 12/98, OTK ZU z 2000 r. Nr 2, poz. 67).

Przy ustalaniu relewantności pytania prawnego, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie o sygn. P 13/06, «należy mieć na uwadze, że z reguły brak będzie podstaw do przyjęcia wystąpienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchamiania instytucji pytań prawnych. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia nasuwających się wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego, bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy - przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający poweźmie co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, wątpliwości natury konstytucyjnej, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności - jeżeli jest to możliwe - w drodze wykładni

zgodnej z Konstytucją (por. Z. Czeszejko-Sochacki, Procedury kontroli konstytucyjności norm, [w:] Studia nad prawem konstytucyjnym, red. J. Trzciniński i B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 74 i n.; A. Kabat, Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego, Białystok 1995). Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i winno poprzedzać wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji (por. W. Kręcisz, Glosa do postanowienia SN z 7 czerwca 2002 r., I KZP 17/02, "Przegląd Sejmowy" nr 5/2002, s. 134; B. Nita, Glosa do wyroku TK z 16 stycznia 2001 r., P 5/00, "Palestra" nr 7-8/2002, s. 210)» [OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 6, poz. 57].

Pytanie prawne nie może być «traktowane jako środek służący usuwaniu wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w ich stosowaniu. Trybunał Konstytucyjny nie może też rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (por. K. Kolasiński, Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, "Państwo i Prawo" z. 9/2001, s. 25) (...) Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie jest właściwy do kontrolowania interpretacji przepisów w praktyce sądowej, chyba że wystąpi problem związany ze stosowaniem prawa, które w praktyce przyjęło formy zasadniczo odbiegające od treści i znaczenia przyznanych mu przez prawodawcę. Nie można zadawać pytań prawnych w celu uzyskania wiążącej wykładni danego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny (por. w szczególności postanowienie TK sygn. P 16/03). Trybunał Konstytucyjny nie ocenia bowiem prawidłowości interpretowania i stosowania przepisów przez sądy (zob. zwłaszcza postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz.67). W świetle treści art. 193 Konstytucji, powtórzonej na płaszczyźnie ustawowej w art. 32 ust. 3 ustawy o TK, nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pytający wymaga ustalenia, jakie przepisy -

na poszczególnych szczeblach systemu źródeł prawa - znajdują zastosowanie w sprawie i jakie są ich wzajemne relacje. Interpretacja przepisów ustawowych i podustawowych ma być dokonywana w zgodzie z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi» [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. P 16/12, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 11, poz. 142].

Możliwość skutecznego zainicjowania konstytucyjnej kontroli przepisów w trybie pytania prawnego „aktualizuje się dopiero wtedy, gdy zastrzeżenia konstytucyjne zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia na gruncie postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym” (*ibidem*).

Analiza pytania prawnego Sądu Okręgowego w Częstochowie zdaje się wskazywać, że oparte ono zostało na założeniu, iż – w wyniku orzeczeń sądu drugiej instancji, wydanych na skutek apelacji wnoszonych od wyroków Sądu Okręgowego w Częstochowie Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych — Sąd pytający, rozpoznając sprawy z trzech odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie może dokonać skutecznej - negatywnej oceny pełnomocnictw udzielonych pracownikom ZUS do reprezentowania organu rentowego przed sądem ubezpieczeń społecznych, jak również do wydania samej decyzji. Decyzje te zaś, zdaniem Sądu pytającego, są wydane przez osoby nieuprawnione, gdyż pełnomocnictwa udzielone zostały: po pierwsze – na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, tj. § 2 ust. 1 Statutu ZUS, który został wydany na podstawie upoważnienia, niespełniającego wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji; po drugie – w formie nieprzewidzianej w art. 286a k.p.a. i w k.p.c. (zarzut sformułowany pod adresem art. 268a w zw. z art. 180 k.p.a. oraz pod adresem art. 87 § 2 w zw. z art. 233 i art. 248 k.p.c.).

W rezultacie takiej praktyki, w razie oddalenia przez Sąd odwołania ubezpieczonego (płatnika) od decyzji ZUS, w obrocie prawnym pozostaje decyzja posiadająca wady formalne, gdyż sąd ubezpieczeń społecznych nie jest

uprawniony do uchylenia decyzji organu rentowego (zarzut do art. 477¹⁴ § 1-3 k.p.c.).

Z tego względu, w ocenie Sądu pytającego, ograniczenie rozpoznania sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych przez sąd pierwszej instancji do przedmiotu sprawy jest sprzeczne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 32, art. 45 i art. 173 Konstytucji (zarzuty skierowane do art. 83 ust. 2 u.s.u.s. w zw. z art. 1 k.p.c. i art. 476 § 2, art. 477⁸, art. 477¹⁴ § 1-3 oraz art. 467 § 4 k.p.c.).

Brak kompetencji sądu ubezpieczeń społecznych pierwszej instancji do uchylenia decyzji ZUS może, zdaniem Sądu pytającego, oznaczać, iż niekonstytucyjne jest ustalenie przez ustawodawcę właściwości sądu powszechnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych dotyczących decyzji ustalających wymiar składki (zarzuty skierowane do art. 83 ust. 2 u.s.u.s. w zw. za art. 1 k.p.c., art. 476 § 2 i art. 477⁸ k.p.c.).

Na tle przedstawionego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wątpliwości nasuwa spełnienie przesłanki funkcjonalnej przez pytanie prawne Sądu Okręgowego w Częstochowie, w pierwszej kolejności, w zakresie dotyczącym konstytucyjności art. 87 § 2 w związku z art. 233 i art. 248 k.p.c. (tj. pełnomocnictw pracowników ZUS do reprezentowania ZUS w postępowaniu sądowym) oraz art. art. 268a w związku z art. 180 k.p.a. w związku z art. 123 u.s.u.s. (tj. pełnomocnictw administracyjnych udzielanych pracownikom ZUS), w zakresie opisanym w petitum tego pytania.

Oceniając spełnienie przez analizowane pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej w tym zakresie, przede wszystkim należy zauważyć, iż, na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego, sądowe postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest postępowaniem odrębnym.

Celem tego postępowania jest jak najszybsze merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, co znajduje wyraz w treści art. 467, art. 468 czy też art. 471 k.p.c.

Stosownie do art. 467 k.p.c., niezwłocznie po wpłynięciu sprawy do sądu powinno nastąpić wstępne badanie sprawy (§ 1). Wstępne badanie sprawy polega na ustaleniu, czy pismo wszczynające postępowanie sądowe spełnia niezbędne wymagania pozwalające na nadanie mu dalszego biegu, oraz na podjęciu czynności umożliwiających rozstrzygnięcie sprawy na pierwszym posiedzeniu (§ 2). Wezwanie do usunięcia braków formalnych pisma może nastąpić wówczas, gdy nie dadzą się one usunąć w toku czynności wyjaśniających (§ 3). W razie stwierdzenia, na etapie badania wstępnego sprawy, istotnych braków w materiale, których uzupełnienie byłoby połączone ze znacznymi trudnościami, przewodniczący lub wyznaczony przez niego sędzia (w drodze zarządzenia) może dokonać zwrotu akt organowi rentowemu w celu uzupełnienia materiałów sprawy. To samo dotyczy wypadku, gdy decyzja organu rentowego nie zawiera podstawy prawnej i faktycznej, wskazania sposobu wyliczenia świadczenia lub pouczenia o skutkach prawnych decyzji i trybie jej zaskarżenia (§ 4).

Na etapie wstępnego badania sprawy sąd ubezpieczeń społecznych uprawniony jest zatem do oceny, czy decyzja organu rentowego, w tym ZUS, została podpisana przez upoważnionego pracownika tego organu.

Podstawę upoważnień administracyjnych, jak słusznie zauważa Sąd pytający, stanowi art. 268a k.p.a., stanowiący, że „[o]rgan administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”.

Z przepisu tego wynika, że organ może upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, a samo upoważnienie powinno mieć formę pisemną.

Z uwagi na to, że sprawy zawisłe przed Sądem pytającym dotyczą decyzji ZUS wydanych w dniu czerwca 2010 r., w dniu sierpnia 2011 r. i w dniu sierpnia 2012 r., wskazać w tym miejscu należy, iż obecnie obowiązujący statut Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93)] w § 2 ust. 2 przewiduje:

„Prezes Zakładu może upoważnić:

- 1) pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu w określonym przez niego zakresie, z prawem udzielenia dalszych pełnomocnictw;
- 2) pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach”.

Poprzednio, statut Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych był nadany rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 28, poz. 164). Przepis § 2 ust. 2 tego statutu miał tożsame brzmienie z obecnie obowiązującym § 2 ust. 2 statutu. Stanowił bowiem:

„Prezes Zakładu może upoważnić:

- 1) pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu w określonym przez niego zakresie, z prawem udzielenia dalszych pełnomocnictw;
- 2) pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach”.

Aktualnie, upoważnienia dla pracowników ZUS zamieszczone są na stronie internetowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Biuletyn Informacji Publicznej, w formie rejestru upoważnień wydanych przez Prezesa ZUS dla pracowników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zawierającego upoważnienia

stałe, podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym, oraz upoważnienia stałe, udzielane w formie papierowej(<http://www.zus.pl/bip/default.asp?id=186>).

Należy podkreślić, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prawidłowość upoważnień dla pracowników ZUS, udzielanych na podstawie wcześniejszego statutu ZUS, tj. z 1999 r., nieobowiązującego już w czasie wydania decyzji w sprawach będących przedmiotem oceny Sądu pytającego, stanowiącego w § 3 ust. 2 pkt 2, iż Prezes ZUS może upoważnić dyrektorów oddziałów ZUS do upoważniania innych pracowników Zakładu, nie była kwestionowana.

W orzecznictwie wyrażany był pogląd, że „przepisu art. 268a k.p.a. nie można traktować jako jedyne, powszechnie i bezwzględnie obowiązującego wzorca udzielania upoważnień do działania w imieniu organu administracji publicznej. Dopuszczalne są bowiem i istnieją w tym zakresie różne rozwiązania, pozwalające na dekoncentrację wykonywania kompetencji organów, szczególnie potrzebną w rozbudowanych strukturach administracji publicznej. Przykładem takiego rozwiązania jest regulacja zawarta w § 3 ust. 2 pkt 2 statutu ZUS stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II GSK 347/06, system informatyczny LEX nr 321273).

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny we wcześniejszym wyroku, stwierdzając, że «Prezes ZUS, udzielając Dyrektorowi Oddziału upoważnienia, o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 4 października 1999 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, nie upoważnia go do działania w swoim imieniu, lecz w imieniu Zakładu jako organu. Nie zezwala więc Dyrektorowi Oddziału na udzielenie "subupoważnienia" niedopuszczalnego w świetle art. 268a k.p.a. Dyrektor

Oddziału staje się, na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa, podmiotem personifikującym ZUS jako organ, a nie pełnomocnikiem Prezesa ZUS. Organem wydającym decyzję w trybie przewidzianym w art. 83 ust. 4-6 u.s.u.s. jest ZUS, a nie Prezes Zakładu. Zwrot "stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy" zawiera jedynie wskazanie podmiotu, do którego należy zaadresować wniosek, a nie organu właściwego do wydania rozstrzygnięcia w sprawie tego wniosku. Stanowisko to znajduje wyraźne potwierdzenie w treści art. 66 ust. 4 oraz art. 83 ust. 4, 6 i 7 ustawy» (wyrok z dnia 15 listopada 2006 r., sygn. akt II GSK 225/06, system informatyczny LEX nr 269435).

Niewątpliwie, sąd ubezpieczeń społecznych jest również uprawniony do badania, czy pełnomocnictwo procesowe udzielone zostało przez organ rentowy zgodnie z art. 87 § 2 k.p.c., w myśl którego „[p]pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Osoba prawna prowadząca, na podstawie odrębnych przepisów, obsługę prawną przedsiębiorcy, osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej może udzielić pełnomocnictwa procesowego - w imieniu podmiotu, którego obsługę prawną prowadzi - adwokatowi lub radcy prawnemu, jeżeli została do tego upoważniona przez ten podmiot”.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z art. 66 u.s.u.s., jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Pracownik ZUS, niebędący profesjonalnym pełnomocnikiem, może zatem, zgodnie z art. 87 § 2 k.p.c., zostać umocowany do reprezentowania organu rentowego w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Należy podkreślić, że pojawiające się w orzecznictwie wątpliwości dotyczące tego problemu zostały rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt III UZP 3/11, w ten sposób, że

pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, niebędący radcą prawnym, zatrudniony w Oddziale Zakładu, może być pełnomocnikiem tego oddziału w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, iż „oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie są wewnętrznymi pracodawcami w rozumieniu art. 3 k.p. Ich dyrektorzy zostali jedynie umocowani do dokonywania - stosownie do art. 31 k.p. - czynności w zakresie indywidualnych stosunków pracy łączących tych pracowników z pracodawcą, jakim jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Oddziałom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, których dyrektorzy i inni zatrudnieni w oddziałach pracownicy z mocy § 2 ust. 2 Statutu ZUS zostali upoważnieni przez Prezesa do wydawania w imieniu Zakładu decyzji w wymienionych w art. 476 § 2 k.p.c. kategoriach spraw, przepis art. 460 § 1 w związku z art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. nadaje zdolność sądową i procesową i to one w świetle art. 477¹¹ § 1 k.p.c. są stronami w postępowaniach odrębnych z zakresu ubezpieczeń społecznych” (system informatyczny LEX nr 1102736).

Należy też zauważyć, że przedstawiona przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale charakterystyka ustroju, zadań i kompetencji ZUS i stwierdzenie, że oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie mają samodzielnych, niezależnych od Zakładu jako osoby prawnej kompetencji, ale że ich zadania są emanacją zadań Zakładu, a powołanie (wyodrębnienie) ich w strukturze Zakładu ma na celu jedynie funkcjonalną decentralizację obsługi ubezpieczonych, potwierdza dotychczasowe orzecznictwo, iż upoważnień administracyjnych dla pracowników ZUS (art. 268a k.p.a.) „nie można traktować jako subdelegacji ustanawiania pełnomocników”.

Art. 89 § 1 k.p.c. wymaga, aby pełnomocnik przy pierwszej czynności procesowej dołączył do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa wraz z odpisem dla strony przeciwnej. Zgodnie zaś z art. 89 § 2 k.p.c., pełnomocnictwo może być udzielone ustnie na

posiedzeniu sądu przez oświadczenie złożone przez stronę i wciągnięte do protokołu

Niewątpliwie rację ma Sąd pytający, podnosząc, iż oświadczenie pełnomocnika, że pozostaje z mocodawcą w stosunku pracy, nie może stanowić potwierdzenia podstawy pełnomocnictwa (statusu pracowniczego pełnomocnika) i sąd jest uprawniony do żądania od pełnomocnika przedłożenia dowodów, potwierdzających podstawę pełnomocnictwa (statusu pracowniczego pełnomocnika).

Dowód taki może stanowić umowa o pracę, może nim być także, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, złożone na rozprawie i wciągnięte do protokołu rozprawy oświadczenie pracodawcy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2010 r., sygn. akt II CZ 102/10, system informatyczny LEX nr 741025).

Jeśli chodzi natomiast o pełnomocnictwa dyrektorów oddziałów ZUS, to należy zauważyć, iż, jak wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, w postępowaniu sądowym nie działają oni jako pełnomocnicy Prezesa ZUS.

Takie założenie byłoby błędne, co podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt I UK 78/11, gdyż „dyrektor Oddziału ZUS nie występował w sprawie jako pełnomocnik, lecz jako osoba uprawniona do działania w imieniu organu rentowego. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zdolność sądową i procesową mają, zgodnie z art. 460 § 1 in fine k.p.c., organy rentowe, przez które rozumie się, między innymi, jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń (art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.). Jednostkami tymi są terenowe jednostki organizacyjne Zakładu stanowiące jego oddziały (§ 8 ust. 1 i § 10 ust. 1 statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 18, poz. 93,

zwanego dalej statutem w związku z art. 67 ust. 1 pkt 2 i art. 74 ust. 5 ustawy systemowej). Zgodnie z § 8 ust. 2 statutu Oddziałem Zakładu kieruje dyrektor. Zdolność procesowa organu rentowego ma swoje oparcie bezpośrednio w ustawie, a nie w pełnomocnictwie udzielonym przez Prezesa Zakładu, a posiadanie przez organ rentowy zdolności procesowej oznacza zdolność do dokonywania przez jednostkę organizacyjną będącą takim organem wszystkich czynności procesowych (por. między innymi wyroki z dnia 8 stycznia 2008 r., I UK 172/08, OSNP 172/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 51 oraz z dnia 16 czerwca 2009 r., I UK 24/09, LEX nr 518067). Dyrektor Oddziału ZUS działa jako osoba uprawniona do działania w imieniu organu rentowego (art. 460 § 1 k.p.c., art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 67 § 1 k.p.c. i § 8 ust. 1 i ust. 2 statutu w związku z art. 67 ust. 1 pkt 2 i art. 74 ust. 5 ustawy systemowej)” (system informatyczny LEX nr 1084699).

Na tle przedstawionego wyżej orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego argumentacja pytania prawnego wskazuje, że przedstawiony przez Sąd pytający problem, w istocie, dotyczy wykładni przepisów art. 268a k.p.a. i art. 87 k.p.c., w zakresie odnoszącym się do prawidłowości umocowania konkretnych pracowników ZUS do wydawania decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz do wykazania takiego umocowania poprzez zamieszczanie udzielonych pełnomocnictw na stronie internetowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Pytanie prawne, jak już wyżej wskazano przy omówieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do tej problematyki, nie może jednakże dotyczyć wykładni przepisów.

Z tego względu, postępowanie w zakresie kontroli art. 268a w zw. z art. 180 k.p.a. i art. 123 u.s.u.s. oraz art. 87 § 2 w zw. z art. 233 i art. 248 k.p.c. w zakresie opisanym w petitum pytania prawnego, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzeniu podlega również postępowanie w zakresie kontroli pozostałych zakwestionowanych przepisów, tj. wskazanych w pkt 1 – 4 petitum pytania prawnego, choć z innego powodu.

Zasadniczy problem przedstawiony przez Sąd pytający, o czym była mowa wyżej, sprowadza się bowiem do wykładni przepisów art. 268a k.p.a. oraz art. 87 k.p.c., przede wszystkim, czy prawidłowe jest umocowanie pełnomocnika - pracownika ZUS oraz czy nienależyte jest wykazanie tego umocowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w formie elektronicznej. Podnosi to również Sąd pytający w końcowym fragmencie pytania prawnego, wskazując, że jest ono „próbą poszukiwania wykładni jak przywrócić obywatelom utracone prawo do sądu w ramach jednego postępowania i uniknąć związania decyzjami ZUS, które przed sądem administracyjnym uznane zostałyby za nieważne a jednocześnie przywrócić sądowi utracone prawo swobody wykładni zgodnej z zasadami konstytucji i praw podstawowych unii”. I ten problem stanowi przyczynę, dla której Sąd pytający kwestionuje konstytucyjność przyjętego w Kodeksie postępowania cywilnego modelu postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Argumentacja pytania prawnego koncentruje się bowiem wokół kwestii nieprawidłowości udzielanych upoważnień pracownikom ZUS, co pociąga za sobą nieważność decyzji.

W tej sytuacji, jak się wydaje, pytanie prawne Sądu Okręgowego w pozostałym zakresie, w istocie, zmierza do abstrakcyjnej kontroli samego modelu postępowania sądowego.

Abstrakcyjna kontrola przepisów, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w postępowaniu inicjowanym pytaniem prawnym nie jest jednak możliwa.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 9 maja 2012 r., „kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny nie ma jednolitego charakteru we wszystkich wypadkach. Odmienne są przesłanki podmiotowe i przedmiotowe kontroli w zależności od tego, czy chodzi o kontrolę abstrakcyjną, na skutek wniosku któregoś z organów lub podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, czy też kontrolę konkretną, w wyniku skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego. W przypadku pytania prawnego kontrola Trybunału jest związana z rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, który ma konstytucyjne wątpliwości w odniesieniu do normy, którą zamierza zastosować, wydając orzeczenie. Przedstawione zróżnicowanie powoduje ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w przypadku kontroli konkretnej, w porównaniu z kontrolą abstrakcyjną. Niespełnienie przesłanek kontroli jest przeszkodą formalną w przeprowadzeniu pełnego, merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm i musi spowodować umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (por. podobnie postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168)” [postanowienie w sprawie o sygn. P 2/11, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 5, poz. 56].

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego