



**PK VIII TK 10.2021**

**P 3/21**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Koninie Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy:

„art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998r. tj. z dnia 6 lutego 2020 r. (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 266) /przepis wydany przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej/ oraz art. 1 kodeksu postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. /tj. z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575) /przepis wydany przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej/ zgodne są z art. 184 i zasadą domniemanej właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej oraz zasadą prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

– postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

**UZASADNIENIE**

Sąd Rejonowy w Koninie – Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd pytający lub Sąd), postanowieniem z dnia 7 stycznia 2021 r., sygn. , przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

Pytanie to zostało przedstawione w związku z postępowaniem w sprawie zainicjowanej odwołaniem ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w przedmiocie świadczenia rehabilitacyjnego.

Rozpoznając powyższą sprawę, Sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 266 ze zm.; dalej: ustawa systemowa lub u.s.u.s.) oraz art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 184 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd przedstawił przedmiot postępowania w sprawie, w związku z którą skierował pytanie prawne (*vide* – s. 1 pytania prawnego) oraz treść przepisów, z których – zdaniem Sądu – wynika status Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako organu administracji publicznej oraz zasada, zgodnie z którą „w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego [ustawa z dnia

14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm. – przyp. wł.]” (s. 2, *ibidem*).

Następnie Sąd wskazał, że „[w] polskim sądownictwie administracyjnym przedmiotem sądowej kontroli administracji jest w głównej mierze strona formalna działań administracji” (*ibidem*), jednak „istniejące uregulowania ustawowe pozostają bez znaczenia z punktu widzenia zgodności przyjętych rozwiązań ustawowych z Konstytucją” (*ibidem*), po czym przytoczył treść art. 184 Konstytucji (*vide – ibidem*) i fragment jednego z komentarzy do Konstytucji, przedstawiający tezę o domniemaniu właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej (*vide – s. 2-3 ibidem* oraz M. Wiącek, komentarz do art. 184, teza 18, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s.1090), oraz stwierdził, że „[n]ależy podzielić przedmiotowe stanowisko doktryny i judykatury. Zatem wydaje się, że sprawy z odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych powinny zostać poddane zgodnie z Konstytucją właściwości sądów administracyjnych” (s. 3 pytania prawnego).

W dalszej kolejności Sąd pytający przytoczył fragment artykułu naukowego prezentujący pogląd, że rozszerzenie kompetencji merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne nie naruszałoby Konstytucji i byłoby uzasadnione wyrażonym w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej prawem do sądu (*vide – s. 3-4 ibidem* oraz W. Trybka, [B. Adamiak – opiekun naukowy], *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*, tom 16 (2014), s. 173-174, <https://wuwr.pl/sppae/article/view/8957/857> [dostęp: 2021.02.18]).

Zdaniem Sądu, „[ż]aden przepis Konstytucji nie wyłącza kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z kognicji sądów administracyjnych. Prawo do Sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wyklucza możliwości merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne w zakresie spraw z właściwości ubezpieczeń

społecznych. Co więcej takie uprawnienie dla ustawodawcy wynika wprost z przepisu art. 176 ust.2 Konstytucji. Konstytucyjna formuła prawa do sądu jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną. Prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej wymaga, aby sprawę odwołania od decyzji organu administracji publicznej rozpoznał sąd administracyjny, a nie sąd powszechny. Zaskarżone przepisy są związane z obowiązującym od czasów PRL porządkiem prawnym i nie przystają do istniejącej rzeczywistości konstytucyjnej” (s. 4 pytania prawnego).

Sąd pytający wskazał też, że „[o]d odpowiedzi na przedstawione pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy prowadzonej przed sądem pierwszej instancji. Jeżeli Wysoki Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność kwestionowanych norm prawnych, to sąd odrzuci odwołanie na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 kpc” (*ibidem*).

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych przez Sąd pytający musi poprzedzić ustalenie, czy pytanie prawne spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jego rozpoznania.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Z przepisu tego wynika, że „dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy, 2) przedmiotową – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej

sprawy toczącej się przed sądem” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 12; *vide* również – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2018 r., sygn. P 7/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 14 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 11 października 2017 r., sygn. P 21/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 70; z dnia 20 maja 2020 r., sygn. P 11/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 17 i z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 34; *vide* też – A. Mączyński, J. Podkowiak, komentarz do art. 193, [w:] *Konstytucja RP. Tom II., op. cit.*, s.1253).

Jednocześnie warunkiem skutecznego wniesienia pytania prawnego jest spełnienie warunków formalnych określonych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK). W myśl art. 52 ust. 2 ustawy otpTK, pytanie prawne zawiera: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz uzasadnienie tego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu

musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130 i z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

W związku z tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, w kontekście pytań prawnych, że „[s]ąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do postawienia zarzutu niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli oraz wzorzec kontroli, a następnie porównanie norm wynikających z tych przepisów i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność. Na pytającym sądzie spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Uzasadnienie pytania prawnego powinno być zatem wyczerpujące, a sformułowane zarzuty zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. P 50/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 26; *vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91: *vide* również – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podkreślał przy tym, że „[p]rzesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10,

OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; *vide* także – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49; 30 października 2018 r., sygn. P 15/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 64 i z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 44). „Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonywujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (...). Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (...). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK [aktualnie art. 52 ustawy otpTK – przyp. wł.]” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72; *vide* też – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61; z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, *op. cit.* oraz z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. P 107/15, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 34, a także powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie pytanie prawne nie spełnia ustawowych przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Analiza uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, że chociaż w *petitum* Sąd wskazał art. 1 k.p.c. i art. 83 ust. 2 u.s.u.s., jako dwa odrębne przedmioty kontroli, to w istocie kwestionuje jedną normę prawną, powierzającą sądom powszechnym rozpatrywanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, które – zdaniem Sądu pytającego – powinny znaleźć się w zakresie właściwości rzeczowej sądownictwa administracyjnego.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd przedstawił, poprzez przytoczenie fragmentu jednego z komentarzy, wykładnię art. 184 Konstytucji w zakresie, w jakim w sprawach kontroli działalności administracji publicznej przepis ten modyfikuje domniemanie właściwości sądów powszechnych wynikające z art. 177 Konstytucji. Sąd nie odniósł się jednak do wskazywanych w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriów, jakimi winien kierować się ustawodawca, określając kognicję sądów administracyjnych (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 17, a także powołane tam orzecznictwo), nie dokonał wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, a przede wszystkim nie skonfrontował kwestionowanej regulacji z tym wzorcem kontroli ani nie powołał żadnych argumentów lub dowodów potwierdzających zarzut hierarchicznej niezgodności norm.

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 184 Konstytucji uzasadnienie pytania prawnego, w którym Sąd nie określił, na czym – jego zdaniem – polega niezgodność kwestionowanej regulacji z powołanym wzorcem kontroli, i nie uzasadnił podniesionych w tym względzie wątpliwości konstytucyjnych, nie spełnia wymogu wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.



Analogicznymi brakami obarczone jest uzasadnienie pytania prawnego w zakresie dotyczącym niezgodności art. 1 k.p.c. i art. 83 ust. 2 ustawy systemowej z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Powołując się na zacytowany fragment publikacji przedstawiającej argumenty na rzecz przyznania sądom administracyjnym kompetencji merytorycznego rozpoznawania spraw oraz stwierdzając, że żaden przepis Konstytucji nie włącza kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z kognicji sądów administracyjnych, Sąd nie porównał zaskarżonego unormowania z art. 45 ust. 1 Konstytucji ani nie przedstawił argumentów prawnych lub dowodów potwierdzających (przytoczony wcześniej) pogląd Sądu pytającego, że „[p]rawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej wymaga, aby sprawę odwołania od decyzji organu administracji publicznej rozpoznał sąd administracyjny, a nie sąd powszechny” (s. 4 pytania prawnego). Powołanie argumentów wskazujących na zgodność z Konstytucją preferowanego przez Sąd pytający, odmiennego od obowiązującego, określenia kognicji sądownictwa administracyjnego nie może bowiem zastąpić uzasadnienia zastrzeżeń podniesionych wobec kwestionowanej aktualnej regulacji powierzającej rozpatrywanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych sądom powszechnym.

Należy zatem uznać, że także w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej pytanie prawne nie spełnia warunków określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy otpTK.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Hryniewicz  
Zastępca Prokuratora Generalnego