

POSTANOWIENIE

Dnia 07 stycznia 2021 r.

Sąd Rejonowy w Koninie Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia Michał Jankowski
po rozpoznaniu w dniu 07 stycznia 2021 r. w Koninie
na posiedzeniu niejawnym

sprawy: M. P
przeciwko: Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
o świadczenie rehabilitacyjne
w przedmiocie pytania prawnego
postanawia:

1. na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 33 ust. 3 i art. 56 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:

a/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,

2. na podstawie art. 42 pkt 4 i art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t. jedn. Dz. U. z 2019, poz. 2393) zgłosić udział w sprawie wszczętej na podstawie pytania prawnego przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu zgodnie z pkt 1 postanowienia i wyznaczyć sprawozdawcę sędziego Michała Jankowskiego jako umocowanego przedstawiciela Sądu Rejonowego w Koninie w tej sprawie.

sędzia Michał Jankowski

p.o. Sekretarza Sądowego
w Sądzie Rejonowym w Koninie

Joanna Koziarska

UZASADNIENIE

Przedstawione pytanie prawne zaistniało w związku z następującym stanem faktycznym. Strona wniosła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie świadczenia rehabilitacyjnego. Sąd drugiej instancji uchylił wydane orzeczenie sądu pierwszej instancji. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy sąd po analizie wyżej wskazanych norm

prawnych doszedł do przekonania o niezgodności wskazanych ustawowych normy prawnych z przedstawionymi normami konstytucyjnymi.

Z treści art. 66 ust. 1 i 4 oraz art. 83 ust. 1 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) ustawy wynika, że organem administracji publicznej jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Przyjęcie w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych właściwości sądu oznacza, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych podlegają rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w trybie postępowania administracyjnego, weryfikacja podjętych w tym zakresie decyzji następuje na drodze postępowania sądowego, według zasad obowiązujących w Kodeksie postępowania cywilnego. W art. 180 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego ustalano zasadę, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Od tej zasady wprowadzony jest wyjątek, a mianowicie: jeżeli przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych regulują odmiennie postępowanie w tych sprawach, mają one zastosowanie.

Nie budzi także wątpliwości, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalona jest zasada prymatu wykładni zgodnej z Konstytucją. Bez znaczenia zatem pozostaje aktualny określony ustawą porządek prawny, jeżeli pozostaje on w sprzeczności z Konstytucją. W Polsce obowiązuje system mieszany kontroli administracji publicznej, a więc przez sądy administracyjne i powszechne. W polskim sądownictwie administracyjnym przedmiotem sądowej kontroli administracji jest w głównej mierze strona formalna działań administracji. Sąd nie ma w zasadzie możliwości w chwili obecnej podejmowania działań merytorycznych w obrębie prawa administracyjnego. Istnieje wąska możliwość odstąpienia od zasady kasacyjnego rozpoznania spraw w postępowaniu sądownoadministracyjnym / art. 145a § 3 w zw. z § 1, art. 146 § 2, art. 149 § 1b oraz art. 154 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /tj. z dnia 22 listopada 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) /. Niemniej jednak tak jak zaznaczono wyżej istniejące uregulowania ustawowe pozostają bez znaczenia z punktu widzenia zgodności przyjętych rozwiązań ustawowych z Konstytucją.

Nie budzi żadnych wątpliwości, iż zgodnie z art. 184 Konstytucji Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 176 ust. 2 określenie właściwości poszczególnych sądów jest zadaniem ustawodawcy. Przepis ten należy odczytywać w zw. z art. 177, który mówi, że "Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów". Z cytowanych przepisów wynika pewna swoboda ustawodawcy co do wyboru sądu właściwego do rozstrzygnięcia danej sprawy (zob. np. wyr. TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50). Jednak w przypadku braku wskazania w ustawie, że dana sprawa należy do kognicji sądów administracyjnych, co do zasady działa domniemanie właściwości sądów powszechnych (zob. np. wyr. TK z 9.12.2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 100).

Trzeba podkreślić, że art. 184 Konstytucji RP stanowi, iż to sądy administracyjne są powołane do kontroli działalności administracji publicznej. Przepis ten ma znaczenie dla wykładni art. 177 Konstytucji RP. Kontrola działalności administracji jest sprawą "zastrzeżoną dla właściwości innych sądów". W przypadku milczenia ustawy sprawa mieszcząca się w pojęciu "kontroli administracji publicznej" należy do właściwości sądu administracyjnego (por. wyr. TK z 15.10.2013 r., P 26/11, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 99). Domniemanie właściwości sądów powszechnych, wynikające z art. 177 Konstytucji RP, nie rozciąga się więc na kontrolę działalności administracji. W takim przypadku z art. 184 Konstytucji RP wynika domniemanie właściwości sądów administracyjnych [por. m.in. uchw. NSA (7) z 8.11.1999 r., OPS 12/99, ONSA 2000, Nr 2, poz. 47; wyr. TK z 13.5.2013 r., K 25/10, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 27; *M. Masternak-Kubiak*, w: *M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński*, *Prawo o ustroju*, s. 17]./ /cyt za *M. Safjan, L. Bosak*, *Konstytucja RP, Komentarz 184/*

Należy 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.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Z założeń demokratycznego państwa prawnego wynika zasada dostępu obywateli do sądu, która ma umożliwić obronę interesu w postępowaniu sądowym. Na prawo do sądu składają się następujące elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do uczestniczenia w procedurze o odpowiednim kształcie oraz prawo do uzyskania rozstrzygnięcia. Sąd Najwyższy podkreślił, że prawo do sądu nie może być rozumiane tylko i wyłącznie formalnie, jako dostęp do drogi sądowej w ogóle, również i materialnie, jako możliwość uzyskania skutecznej ochrony prawnej. Prawo do sądu oznacza nie tylko uznanie, ale również ochronę statusu prawnego jednostki. Uzasadnieniem dla tego uznania jest wymóg niezależności, bezstronności i niezawisłości organu. Funkcją sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Każdy ma prawo zgłosić się do sądu nie tylko wtedy, gdy potrzebuje uruchomienia procedury w związku z naruszonym prawem, ale również, gdy niezbędne staje się uregulowanie sytuacji prawnej jednostki. Sądy administracyjne powinny posiadać możliwość orzekania merytorycznego, co podyktowane jest co najmniej dwoma względami. Po pierwsze daje to możliwość pełniejszego zrealizowania przez jednostkę konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz po drugie często spotykamy się z sytuacją w której organy administracji publicznej nie stosują się do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sądu administracyjnego. Z konstytucyjnej zasady prawa do sądu w żadnym wypadku nie można wywieść zakazu wprowadzenia rozwiązań polegających na przydaniu sądom administracyjnym kompetencji merytorycznej. Oznacza to, że wprowadzenie rozwiązań ustawowych polegających na rozszerzaniu kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych nie będzie powodować niezgodności takich przepisów z Konstytucją. Można jednak stwierdzić, że zasada umieszczona w art. 45 ust. 1 Konstytucji daje ustawodawcy legitymację do umożliwienia sądom administracyjnym orzekania reformatoryjnego. Art 45. ust. 1 stanowi, że każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy. Przenosząc to na grunt postępowania sądownoadministracyjnego, należy wskazać, że jednostka musi mieć możliwość żądania rozstrzygnięcia jej sprawy administracyjnej (w ściśle określonych przypadkach) przez sąd administracyjny, tak aby nie musiała ona ponownie zwracać się o rozstrzygnięcie do organu administracji publicznej. Z jednej strony spowoduje to przyspieszenie samego postępowania sądownoadministracyjnego, a z drugiej zostanie zaoszczędzony czas jednostki uczestniczącej w postępowaniu. Oddali się również

niebezpieczeństwo, że jednostka otrzyma znowu niezgodne z prawem rozstrzygnięcie na skutek niezastosowania się organu administracji publicznej do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania umieszczonych w uzasadnieniu wyroku sądu administracyjnego. Przeciwnicy idei rozszerzania kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych wskazują, że orzekając merytorycznie, sądy administracyjne będą wchodzić w rolę organów administracji publicznej (władzy wykonawczej), co może spowodować naruszenie zasady trójpodziału władzy i naruszenie art. 184 Konstytucji, który wyraźnie stanowi o tym, że sądy administracyjne są powołane do kontroli administracji publicznej. Doktryna postuluje, że sądy administracyjne nie mogą wchodzić w rolę władzy wykonawczej stawać w pozycji administratora. Nie można się zgodzić z tym poglądem rozszerzanie kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych nie musi powodować naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy. Nie chodzi tutaj w żadnym przypadku o orzekanie merytoryczne w zastępstwie za organ administracji publicznej, ale w związku z działalnością tych organów i w ramach uprawnień kontrolnych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie nie postrzega zasady trójpodziału władzy w sposób bezwzględny zakazując wszelkiego wzajemnego przenikania się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Każda z wspomnianych władz działa na siebie hamująco, co oznacza, że nie sposób uniknąć sytuacji, w której przenikają się uprawnienia władzy sądowniczej i wykonawczej. /cyt za Wiktor Trybka Uniwersytet Wrocławski Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych/

Sąd pytający podziela przedmiotowe stanowisko, w szczególności w zakresie spraw z obszaru ubezpieczeń społecznych. Żaden 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 obowiązującymi od czasów PRL porządkiem prawnym i nie przystają do istniejącej rzeczywistości konstytucyjnej.

Od 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.

W ocenie sądu pytającego przedstawione wyżej rozważania uzasadniają tezę postawioną w sentencji orzeczenia i przedmiotowe normy ustawowe, jako niekonstytucyjne powinny zostać usunięte z obowiązującego porządku prawnego.

sędzia Michał Jankowski

p.o. Sekretarza Sadowego
w Sądzie Rejonowym w Koninie

Joanna Koziarska