



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 3/21
BAS-WAK-856/21

Warszawa, 23 października 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

3007

I. Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 7 stycznia 2021 r. (sygn. akt P 3/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w całości, wnoszę o stwierdzenie, że art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.) i art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.) w zakresie, w jakim od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie o świadczenie rehabilitacyjne przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, są **zgodne** z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

W dniu 22 stycznia 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Koninie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: pytanie prawne) z 7 stycznia 2021 r. (sygn. akt P 3/21).

Przedmiotem kontroli jest art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) oraz art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.).

Zaskarżony art. 83 ust. 2 u.s.u.s. stanowi: „Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego”. Z kolei art. 1 k.p.c. przewiduje, że „Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)”.

II. Zarzuty sądu pytającego

1. Do sądu pytającego wpłynęło odwołanie ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) w sprawie świadczenia rehabilitacyjnego. Sąd powziął wątpliwość, czy zaskarżone przepisy, które stanowią podstawę sądowego rozstrzygnięcia, są zgodne z art. 45 ust. 1 (zasada prawa do sądu) i art. 184 (właściwość sądów administracyjnych) Konstytucji.

2. Sąd pytający podnosi, że z jednej strony, w myśl art. 66 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 83 ust. 1 u.s.u.s., Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest organem administracji

publicznej i wydaje decyzje administracyjne. Z drugiej strony, kognicji sądu powszechnego zostały powierzone sprawy, na mocy zaskarżonych przepisów, z zakresu ubezpieczeń społecznych. W rezultacie, weryfikacja decyzji ZUS następuje na drodze postępowania sądowego, toczącego się według zasad obowiązujących w k.p.c. Taki stan rzeczy narusza, zdaniem sądu pytającego, art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji, ponieważ:

Po pierwsze, art. 184 Konstytucji przewiduje, że „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”.

Po drugie, prawo do sądu oznacza możliwość uzyskania skutecznej ochrony prawnej przed sądem. W aktualnym stanie prawnym rozstrzygnięcia sądów administracyjnych mają charakter kasacyjny. Zdaniem sądu pytającego, „[...] powinny [one – uwaga własna] 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 rozszerzeniu kompetencji merytorycznej sądów administracyjnych nie będzie powodować niezgodności takich przepisów z Konstytucją”.

Po trzecie, „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”.

III. Analiza formalna

1. Sprawa zawisła przed sądem pytającym dotyczy świadczenia rehabilitacyjnego, a więc zasiłku wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych osobie, która jest objęta ubezpieczeniem chorobowym. Z kolei ubezpieczenie chorobowe składa się na system ubezpieczeń społecznych, ustanowionych w celu realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, którego źródłem jest art. 67 Konstytucji. Sąd pytający kwestionuje swoją właściwość w sprawie, wskazując że spory z zakresu ubezpieczeń społecznych nie mają charakteru sprawy cywilnej i powinny być poddane kognicji sądów administracyjnych, ponieważ ZUS rozstrzyga w formie decyzji i stosuje przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.): „Z treści art. 66 ust. 1 i 4 oraz art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych [...] 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”.

2. W nauce prawa nie ma zgody w kwestii charakteru prawnego stosunku ubezpieczenia społecznego. Z jednej strony podnosi się, że ma on *stricte* charakter administracyjnoprawny, gdyż jest oparty na przymusie i obowiązku, a ZUS jest wyposażony w instrumenty władcze. „Oświadczenia woli ubezpieczyciela nie są oświadczeniami woli równorzędnego partnera, lecz mają charakter jednostronnych decyzji” (M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011, Lex/el.). Z drugiej strony, wskazuje się na równorzędność stron w sprawach sądowych przeciwko ZUS. W ramach ubezpieczenia społecznego prawo do świadczeń powstaje *ex lege*. Funkcją organu jest tylko stwierdzenie istnienia prawa w formie decyzji, która podobna jest do oświadczenia „dłużnika w przedmiocie żądań wierzyciela. Prawo do świadczeń powstaje z dniem spełnienia się wszystkich warunków wymaganych przez ustawę dla nabycia prawa i ulega przekształceniu w sytuacjach przewidzianych w normach prawnych, a ustaje gdy odpadnie którykolwiek z warunków prawa do tych świadczeń” (*ibidem*). Można również odnaleźć poglądy, w myśl których pracowniczy stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter zobowiązaniowy i „polega na tym, że jedna strona (ubezpieczony pracownik) może żądać od drugiej strony świadczenia, a druga strona winna to świadczenie spełnić. Ze względu na treść pracowniczy stosunek ubezpieczenia społecznego wchodzi zakres pojęcia zobowiązania jednostronnego w rozumieniu ogólnej nauki o zobowiązaniach” (*ibidem*). Złożoność i niejednorodność tych stosunków prawnych dostrzega Sąd Najwyższy, wskazując między innymi na istnienie więzi prawnych pomiędzy ubezpieczonym a Zakładem, otwartymi funduszami emerytalnymi, a także na więzi prawne pomiędzy ubezpieczonym a płatnikiem lub też na stosunki prawne pomiędzy ZUS a płatnikiem. „Całość tych stosunków składa się na niejednorodny kompleks obejmowany wspólną nazwą jako stosunek ubezpieczenia (zabezpieczenia) społecznego” (uchwała składu siedmiu sędziów SN z 5 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 121/05).

Spory, wynikające ze stosunku ubezpieczenia społecznego, toczą się na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie bowiem z brzmieniem zaskarżonego przepisu art. 1 k.p.c. „Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)”. Zaskarżony

art. 1 k.p.c. nie wskazuje, wbrew twierdzeniom sądu pytającego, właściwości sądów powszechnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale zawiera ustawową definicję sprawy cywilnej.

W nauce prawa i orzecznictwie sądowym wskazuje się na dwa kryteria, którymi kierował się ustawodawca, określając zakres spraw cywilnych. „Według kryterium materialnego do spraw cywilnych zalicza się sprawy, które ze swojej istoty do tej kategorii należą, a mianowicie: z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy. Natomiast stosując kryterium formalne, ustawodawca objął definicją spraw cywilnych takie sprawy, które nie są nimi ze swojej istoty (natury), a z woli ustawodawcy zostały poddane właściwości sądów powszechnych. Należą do nich sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne, do których przepisy KPC stosuje się z mocy ustaw szczególnych” (K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz.*, Warszawa 2019, komentarz do art. 1).

Również Sąd Najwyższy kwalifikuje sprawy przeciwko ZUS do spraw cywilnych w znaczeniu formalnym, ponieważ prawo ubezpieczeń społecznych nie należy do systemu prawa prywatnego, a świadczenia z ubezpieczenia społecznego nie mają charakteru świadczeń cywilnych. „O tym, czy mamy do czynienia ze sprawą cywilną, decydują takie elementy, jak istnienie zdolności sądowej stron oraz treść żądania, z którego wynika, że powód domaga się określonej ochrony prawnej. Nie jest przy tym istotne, czy roszczenie powoda znajduje oparcie w prawie materialnym”(wyrok SN z 24 września 2012 r., sygn. akt I PK 94/12; uchwała SN z 5 grudnia 2007 r., sygn. akt II UZP 4/07). W świetle art. 1 i art. 2 § 1 i § 3 k.p.c.: „[...] droga sądowa jest dopuszczalna, jeśli sprawa ma charakter sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym i nie ma przepisu szczególnego, który przekazywałby jej rozpoznanie do właściwości organu innego niż sąd powszechny. Droga sądowa dopuszczalna jest również wtedy, gdy sprawa ma charakter sprawy cywilnej w znaczeniu formalnym. Z niedopuszczalnością drogi sądowej mamy natomiast do czynienia wtedy, gdy sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej ani w znaczeniu materialnym, ani w znaczeniu formalnym, albo sprawa ma wprawdzie charakter sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym, ale na podstawie szczególnego przepisu przekazana została do właściwości innego organu niż sąd powszechny” (uchwała składu siedmiu sędziów SN z 5 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 121/05).

Tak szerokie rozumienie sprawy cywilnej znalazło aprobatę TK. Sąd konstytucyjny stwierdza, że w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji pozostaje tylko takie rozumienie „sprawy cywilnej”, które nie wyklucza z jej zakresu możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych tylko z tej przyczyny, że ich źródłem jest decyzja administracyjna ustalająca obowiązek spełnienia określonego świadczenia pieniężnego na rzecz konkretnej osoby. W ocenie Trybunału za sprzeczne z Konstytucją należy uznać stosowanie przez sądy powszechne swoistego automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i – w konsekwencji – droga sądowa jest niedopuszczalna. Jak wykazano wyżej, takie rozumowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i prowadzi do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99).

W ramach postępowania cywilnego, sąd powszechny „nie jest władny do przeprowadzania kontroli czynności organu administracyjnego, które podjęte zostały na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Potwierdzenie powyższego stanowiska odnaleźć można chociażby w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2013 r., VI ACa 1024/12, który stwierdził, że rolą sądu powszechnego nie jest dokonywanie kontroli legalności decyzji administracyjnych, lecz merytoryczne orzekanie w przedmiocie spraw poddanych ich kognicji, stąd zakres badania sprawy przez sąd powszechny wynika z przedmiotu toczącego się przed nim postępowania” (wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 10 czerwca 2015 r., sygn. akt IV U 1282/14). W rezultacie sądowe postępowanie w sprawie odwołania od decyzji organu rentowego nie stanowi kontynuacji postępowania administracyjnego. Jeszcze raz należy podkreślić, że jego „celem nie jest bezpośrednia kontrola poprzedzającego go postępowania administracyjnego, lecz załatwienie sprawy co do istoty; ma ono doprowadzić merytorycznie do załatwienia sprawy wywołanej wniesieniem odwołania od decyzji” (wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06).

3. Problem właściwości sądów powszechnych w sprawach przeciwko decyzjom ZUS był przedmiotem pytania prawnego Sądu Okręgowego w Częstochowie, który wniósł o stwierdzenie zgodności art. 83 ust. 2 u.s.u.s.

w związku z art. 1, art. 476 § 2 i art. 477⁸ k.p.c. z art. 184 w związku z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji. Postanowieniem z 19 listopada 2014 r., sygn. akt P 15/13, TK odmówił nadania biegu pytaniu prawnemu. Trybunał dostrzegł szereg wad formalnych pytania prawnego, które uniemożliwiły wydania wyroku. Między innymi sąd konstytucyjny zauważył: po pierwsze, pytaniem prawnym można kwestionować przepisy regulujące postępowanie sądowe, ale także przepisy kształtujące ustrój i organizację sądownictwa. Relewancja pytania prawnego w kontekście norm ustrojowych lub proceduralnych „może polegać na tym, że ocena konstytucyjności zakwestionowanej normy może doprowadzić do odmiennego ukształtowania podstawowych ram ustrojowych lub proceduralnych postępowania w ten sposób, że ostateczne rozstrzygnięcie sprawy będzie różniło się od rozstrzygnięcia, które zapadłoby w stanie prawnym obejmującym zakwestionowane normy – przedmiot pytania prawnego [...]. Chodzi tu w szczególności o przepisy: a) kształtujące uprawnienia procesowe stron postępowania; b) proceduralne, z których wywodzono treści materialnoprawne i na tej podstawie kształtowano prawa podmiotowe w postępowaniu przed organami władzy publicznej [...]; c) proceduralne lub ustrojowe gwarantujące bezstronność sądu i niezawisłość sędziego”. Po drugie, ewentualny wyrok stwierdzający niekonstytucyjność przepisów k.p.c. nie będzie miał zasadniczo wpływu na treść sądowej decyzji. Po wyroku powstanie luka prawna, bowiem model kontroli decyzji ZUS przez sąd powszechny przestanie obowiązywać. W takim stanie rzeczy „pytający sąd – z uwagi na brzmienie art. 177 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji – byłby konstytucyjnie zobowiązany *in casu* zapewnić ubezpieczonym gwarancje wynikające z prawa do sądu i prawa do zaskarżenia decyzji organów władzy publicznej wydanych w pierwszej instancji”.

4. Powyższe ustalenia stanowią tło do sformułowania głównego wniosku w sprawie, a mianowicie umorzenia postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Sejmu, pytanie prawne, które zainicjowało postępowanie przed TK, nie spełnia przesłanek formalnych, które określone są w art. 193 Konstytucji i w art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK).

4.1. Każdy 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 tym sądem (art. 193 Konstytucji). Przepis ten ustanawia trzy przesłanki (podmiotowa, przedmiotowa i funkcjonalna), których łączne spełnienie, decyduje o dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego przez TK. Przesłanka podmiotowa wskazuje, że z pytaniem prawnym może wystąpić sąd rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej. Przedmiotowa zaś określa, że treścią pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Z kolei przesłanka funkcjonalna polega na związku pomiędzy odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem (postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). W myśl art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.TK sąd występujący z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego jest zobowiązany do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. „Na sądzie występującym z pytaniem prawnym ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy, odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawistej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (postanowienie TK z 16 października 2012 r., sygn. akt P 29/12).

4.2. W opinii Sejmu, analizowane pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sąd występujący z pytaniem prawnym wskazał, że po ewentualnym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niekonstytucyjność, umorzy postępowanie w sprawie. W rezultacie orzeczenie o niekonstytucyjności spowoduje, uwzględniając stan faktyczny, że ubezpieczony nie otrzyma merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. Jego odwołanie od decyzji ZUS nie zostanie rozpatrzone przez sąd pytający, bowiem wyrok TK, uwzględniający zarzuty pytania prawnego, zamknie mu drogę do sądu powszechnego.

Pozostaje również otwarte pytanie, czy ubezpieczony może skutecznie dochodzić swoich roszczeń wobec ZUS w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Jak zauważa sąd pytający: „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 [...]” (pytanie prawne, s. 4).

Powyższa wypowiedź sądu pytającego wskazuje, że sąd dostrzega deficyty sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez WSA i NSA. Aktualna procedura sądownoadministracyjna nie pozwala – w jego ocenie – na merytoryczne rozstrzygnięcie odwołania od decyzji ZUS. Stąd konieczność zmiany modelu sądownictwa administracyjnego, co wymaga poważnej interwencji ustawodawcy. Bez tej interwencji merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, które legła u podstaw pytania prawnego, jest niemożliwe przez sąd administracyjny.

W rezultacie uwzględnienia przez TK pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie, sprawa sądowa ubezpieczonego nie zostanie rozpatrzona ani przez sąd

powszechny, ani też skutecznie przez sąd administracyjny. Sąd pytający umorzy postępowanie w sprawie, co wynika z pytania prawnego. Z kolei sąd administracyjny nie załatwi sprawy co do istoty w aktualnym stanie prawnym. Postępowanie sądowe przed WSA i NSA nie doprowadzi do przyznania świadczenia (wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06). Nie można wykluczyć, że wobec domniemania, o którym mowa w art. 177 Konstytucji, sprawa będzie nadal rozpatrywana przez sąd powszechny (tak postanowienie TK z 19 listopada 2014 r., sygn. akt P 15/13).

Mając powyższe na uwadze, pytanie prawne zmierza do abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Po pierwsze, sąd nie kwestionuje określonych rozwiązań proceduralnych, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie sporu o świadczenie rehabilitacyjne lub też norm materialnoprawnych, od których zależy prawo do świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Pytanie prawne zmierza zatem do poddania ocenie TK jednego z postępowań odrębnych, co ma pośrednio „wymusić” na ustawodawcy zmianę modelu postępowania sądowniczoadministracyjnego. Sejm pragnie jeszcze raz powtórzyć, że ewentualny wyrok nie będzie miał wpływu na sprawę zawisłą przed sądem pytającym, ponieważ ubezpieczony wniósł sprawę do sądu, oczekując jej rozstrzygnięcia. Innymi słowy, ubezpieczony oczekuje na wyrok, uwzględniający lub oddalający jego odwołanie. Nie oczekuje na umorzenie postępowania w sprawie i reformy sądownictwa administracyjnego. W tym miejscu należy przywołać pogląd TK, że „pytanie prawne nie może abstrahować od sprawy, w związku z którą jest postawione, i nie może być traktowane przez sąd jako «okazja» do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Jest tak tym bardziej, że postawienie pytania prawnego wstrzymuje rozpatrzenie sprawy, z którą do sądu zwrócił się określony podmiot. Z uwagi na prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), pytanie prawne powinno być zadawane wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Sądy powinny korzystać z tej kompetencji po przeanalizowaniu przesłanek dopuszczalności pytania prawnego oraz problemu konstytucyjnego. Inaczej zadanie pytania prawnego może wypaczać cel, któremu służy dany tryb wszczęcia kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12. Po drugie, orzeczenie TK uwzględniające pytanie prawne prowadziło do istotnej reformy prawa, mającej znaczenie dla polskiego porządku prawnego. Tym samym Trybunał Konstytucyjny z „sądu prawa” przekształciłby się w prawodawcę, który ustala model sądownictwa

administracyjnego i sądowej kontroli decyzji ZUS, co narusza wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadę trójpodziału władz (wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02). Tak więc cel, jaki zamierza osiągnąć pytający sąd, nie wymaga interwencji Trybunału Konstytucyjnego, ale działania ustawodawcy. To z kolei oznacza brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej, określonej w art. 193 *in fine* Konstytucji, warunkującej merytoryczne rozpoznanie sprawy.

5. Niezależnie od powyższego, Sejm pragnie zwrócić uwagę, że sąd pytający błędnie interpretuje art. 184 Konstytucji, który stanowi zasadniczy wzorzec kontroli w sprawie zawisłej przed TK. Przyjmuje inne znaczenie niż to, które zostało ukształtowane w orzecznictwie TK i w doktrynie prawa. Przepis ten musi być odczytywany w szerszym kontekście normatywnym, obejmującym art. 45 i art. 177 Konstytucji, ponieważ pozostają one w relacji treściowej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w przedmiocie wzajemnych relacji pomiędzy art. 177 i art. 184 Konstytucji jako przepisów urzeczywistniających konstytucyjne prawo do sądu. Linię orzeczniczą TK można ująć w następujące tezy.

Przede wszystkim, dopuszczalność drogi sądowej nie zależy ani od wykazania istnienia roszczenia, ani też od stosunku prawnego między stronami. Zgodnie z art. 177 Konstytucji „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Przepis ten kreuje domniemanie drogi sądowej (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Ponadto art. 177 Konstytucji pozostawia ustawodawcy swobodę wyboru właściwej drogi sądowej – przed sądem powszechnym lub administracyjnym. Ta swoboda obejmuje ustalenie kognicji sądów powszechnych w sposób, który odpowiada najpełniej realizacji prawa do sądu. „W braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej” (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99).

Właściwa procedura sądowa wymaga odrzucenia „automatyzmu” kwalifikacji sprawy administracyjnej. Okoliczność, że źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), nie może być decydująca w zakresie drogi sądowej. Na podstawie formy rozstrzygnięcia w indywidualnej

sprawie, która przybiera postać decyzji, nie można formułować wniosku, że w świetle art. 184 Konstytucji, droga do sądu powszechnego jest niedopuszczalna. Trzeba bowiem pamiętać, że sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji w zakresie określonym ustawą, co oznacza, że „ustawodawca może w uzasadnionych przypadkach przekazać sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie sądom powszechnym” (postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt SK 15/98). Ustalenie właściwej procedury i kognicji sądów ma służyć realizacji prawa do sądu, które gwarantuje rozpatrzenie sprawy przez sąd. Jeśli więc procedura cywilna stwarza pełniejsze gwarancje rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją administracyjną, to nie ma przeszkód konstytucyjnych, aby kontrolę powierzyć sądom powszechnym.

Tak więc relacje pomiędzy art. 177 i art. 184 Konstytucji nie są oparte na sztywności podziału właściwości przedmiotowej sądów powszechnych i administracyjnych. Charakter prawny stosunku prawnego nie jest najważniejszą i jedyną przesłanką, którą powinien kierować się ustawodawca, określając właściwość sądów. Rozstrzygnięcia legislacyjne w tym zakresie powinny być podejmowane po ustaleniu istoty sprawy i roszczenia procesowego. Powinny zapadać po „wszechstronnej analizie wad i zalet przemieszania właściwości sądów, z uwzględnieniem zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) i konieczności zapewnienia każdemu prawa do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu (art. 45 Konstytucji), który ze względu na swoje właściwości (np. specjalizację, miejsce w strukturze sądownictwa i stosowaną procedurę) jest „najlepiej przygotowany” do rozpatrzenia danej sprawy (por. ograniczenia swobody prawodawcy sformułowane w wyroku o sygn. SK 17/07)” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). A ponadto prawodawca, określając właściwość sądów, powinien kierować się: a) rodzajem i charakterem sprawy, b) procedurą stosowaną przez konkretny rodzaj sądu, c) koniecznością zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, d) charakterystyką ustrojową danego typu sądu (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07).

Konstytucja nie zastrzega kontroli działalności administracji na wyłączność sądownictwa administracyjnego, bowiem „Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury” (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt

SK 17/07). A zatem kontrola określonych decyzji administracyjnych wydanych w specyficznych sprawach może być sprawowana przez sądy powszechne na podstawie przepisów k.p.c.

Poglądy TK znajdują również odzwierciedlenie w doktrynie prawa, która również nie widzi przeszkód, aby określone decyzje administracyjne były objęte kognicją sądów powszechnych: „Rzecz jednak w tym, że przekazanie takiej sprawy sądowi powszechnemu polega na przekazaniu sprawy jako takiej do końcowego jej załatwienia, a nie powierzeniu sprawowania kontroli działalności organu administracji publicznej. O tym, czy w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej właściwy jest sąd administracyjny, czy sąd powszechny, decydować ma to, czy postępowanie sądowe ma polegać na kontroli działalności administracji, czy na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do końcowego załatwienia. Różnica między sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej przez sąd administracyjny a załatwianiem sprawy wynikającej z działalności administracji publicznej przez sąd powszechny jest bardzo wyraźna. W przypadku kontroli działalności administracji przez sąd istotne jest to, że sprawa, której przedmiot związany jest z działalnością określonego organu administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Zadanie sądu administracyjnego polega zaś na dokonaniu oceny (kontroli) tej działalności. Oznacza to, że sąd administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić) działanie tego organu. Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie” (R. Haunser, *Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnym*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 35-36). Przekazanie sądom administracyjnym kompetencji, jak chce tego sąd pytający, do rozstrzygnięcia sprawy *in meritum* prowadziłoby do wkroczenia władzy sądowniczej w działalność administracji publicznej i zdjęcia odpowiedzialności z podmiotu administrującego (*ibidem*, argumenty przemawiające za właściwością sądów powszechnych w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego zob. W. Sanetra, *Właściwość sądów powszechnych (sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) i sądów administracyjnych w sprawach z zakresu*

ubezpieczeń społecznych [w:] Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 71-93).

Konfrontując powyższe ustalenia z uzasadnieniem pytania prawnego należy stwierdzić, iż pytanie prawne opiera się niewłaściwym rozumieniu wzorców kontroli i przedmiotu kontroli. Te ostatnie odnoszą się do poddania weryfikacji decyzji ZUS według zasad określonych k.p.c. Z kolei wzorzec kontroli, co błędnie zakłada sąd pytający, nie wprowadza sztywnego podziału kognicji sądów. Należy jeszcze raz powtórzyć, że „Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury” (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07). W tym kontekście sąd pytający nie wykazał, że procedura cywilna jest wadliwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Również nie wskazał, że sądy administracyjne i model sądownictwa administracyjnego jest lepiej przygotowany do prowadzenia spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, zaskarżony art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń operacjonalizuje prawo do zaskarżenia decyzji organów administracji publicznej do sądu. Przepis ten odsyła do odpowiedniego stosowania k.p.c. w postępowaniu odwoławczym od decyzji ZUS. W kontekście prawa do sądu i gwarancji procesowych ubezpieczonych, sąd pytający nie udowodnił, że przepisy k.p.c. nie zapewniają odpowiedniej ochrony interesu prawnego ubezpieczonym w sprawach przeciwko ZUS. Stwierdził natomiast poważne deficyty procedury sądowniczoadministracyjnej, która nie gwarantuje ubezpieczonym pełnej realizacji prawa do sądu. Po trzecie i najważniejsze, zbudował swoją argumentację na błędnej tezie, że art. 184 Konstytucji zastrzega kontrolę decyzji ZUS na wyłączność sądownictwa administracyjnego.

Wydaje się przy tym, że nieodzowne jest przytoczenie ustaleń TK podjętych w sprawie o sygn. akt P 49/06: „W świetle przedstawionych rozwiązań, należy stwierdzić, że przyjęty w polskim systemie model sądowego postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pierwszej instancji, nie zaś wyłącznie kontrolę decyzji organu rentowego. Rola tego sądu nie ogranicza się do funkcji kontrolnych, chociaż w istocie polega przede wszystkim na rozpatrzeniu odwołania o decyzji organu rentowego, które staje się odpowiednikiem powództwa. Treść odwołania limitowana jest jednak zakresem rozstrzygnięcia zawartego w decyzji (o ile decyzja

taka jest wydana). W doktrynie wskazuje się na charakter odwoławczy postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. K. Weitz, Postępowania sądowe w sprawach gospodarczych, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2007, s. 107). Za takim jego pojmowaniem przemawia kilka okoliczności: za przedmiot ma ocenę zgodności z prawem decyzji wydanej przez organ rentowy, zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym; postępowanie dowodowe przeprowadzone przez sąd ma na celu ocenę merytorycznej trafności decyzji organu rentowego. Możliwość zwrotu akt sprawy organowi rentowemu, co podkreśla wzajemne powiązanie obu postępowań oraz ich stosunek następowania po sobie (zob. M. Cholewa-Klimek, *op.cit.*, Warszawa 2006, s. 236). Model postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zakłada prejurysdykcyjność działania organu rentowego. Sądowe postępowanie cywilne toczące się po załatwieniu sprawy rentowej nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego. Jego celem nie jest bezpośrednia kontrola poprzedzającego go postępowania administracyjnego, lecz załatwienie sprawy co do istoty; ma ono doprowadzić merytorycznie do załatwienia sprawy wywołanej wniesieniem odwołania od decyzji. To tłumaczy, dlaczego w takim modelu postępowania odchodzi się od klasycznego modelu kasatoryjnej kontroli decyzji administracyjnej. Tego rodzaju wzajemne usytuowanie postępowania administracyjnego i cywilnoprawnego nie jest w polskim systemie prawnym wyjątkowe: występuje zwłaszcza w sprawach gospodarczych (por. K. Weitz, *op.cit.*, s. 108-109). Należy podkreślić, że piśmiennictwo zarzuca tego rodzaju postępowaniom (czasem nadaje się im nazwę hybrydowych) dysfunkcjonalność (dotyczy to także postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. K. Weitz, tamże, s. 111, notka 2). Nawet jednak krytyczna ocena rozważanego modelu z punktu widzenia udatności czy efektywności nie może przesądzać jeszcze sama przez się o niekonstytucyjności modelu” (podtrzymane przez TK w pełnym składzie wyrokiem z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt K 36/09). Na ich tle można wręcz stwierdzić, że TK *obiter dictum* wypowiedział się już co do procedury i jej konstytucyjności. Pytający sąd nie ustosunkował się do trybunalskiego stanowiska.

Powyższe uprawnia Sejm do wniosku, że sąd pytający nie uzasadnił należycie zarzutu niekonstytucyjności w kontekście przywołanych wzorców kontroli. Tym samym nie spełnił wymagań przewidzianych art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.TK.

6. Mając na uwadze dotychczasowe uwagi, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Na wypadek, gdyby TK nie podzielił wniosku o umorzenie postępowania w całości, Sejm odniesie się merytorycznie do zarzutów pytania prawnego w dalszej części stanowiska.

IV. Wzorce kontroli

1. Art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04).

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Termin „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje niewątpliwie spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje

się jednak – w opinii TK – na tym katalogu, ponieważ zasadniczo chodzi o rozstrzygnięcie o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą więc wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (tak np. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Tę drugą kategorię spraw – tj. z zakresu podległości służbowej – należy jednak rozumieć stosunkowo wąsko, ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu (np. gdy chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze, zob. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, że ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2. Art. 184 Konstytucji stanowi: „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 aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej". Przepis ten ustanawia zasadę sądowej kontroli administracji. TK odniósł się szerzej do treści art. 184 Konstytucji w wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10). Wówczas to stwierdził, że istnieje już ukształtowana linia orzecznicza TK w zakresie właściwości rzeczowej sądów, w tym również sądów administracyjnych. Jej osnowę stanowi pogląd, w myśl którego ustawodawcy przysługuje swoboda legislacyjna w zakresie ustalenia kognicji organów władzy sądowniczej. Innymi słowy ustawodawca ma prawo, ale i także obowiązek ukształtowania właściwości sądu oraz „wyboru sądu odpowiedzialnego za rozstrzygnięcie danej sprawy”. TK zastrzegł również, że choć ustawodawca cieszy się szerokim marginesem swobody legislacyjnej w tym zakresie, to musi jednak uwzględniać następujące dyrektywy: a) rodzaj sprawy (por. wyroki z: 9 listopada 1999 r., akt sygn. K 28/98, 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01 oraz postanowienie z 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98); b) charakter sprawy (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99); c) charakterystykę ustrojową sądu; d) procedurę stosowaną przez konkretny rodzaj sądu; e) konieczność zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie „milczenia ustawodawcy” należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny.

Zdaniem TK, „sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa” (wyrok TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07), ponieważ „Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury” (sygn. akt SK 17/07). Ponadto „Za sprzeczne z konstytucją należy uznać stosowanie przez sądy swoistego automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i - w konsekwencji - droga sądowa [do sądu powszechnego] jest niedopuszczalna” (sygn. akt SK 12/99).

TK podkreślił, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie, a „więc ustawodawca może w uzasadnionych przypadkach przekazać sprawowanie wymiaru

sprawiedliwości w tym zakresie sądom powszechnym” (postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98). Niemniej jednak odesłanie do ustawy, które zostało ujęte w treści art. 184 Konstytucji, nie może prowadzić do zniesienia prawa do sądu (wyrok TK z 14 czerwca 1999 r. sygn. akt K 11/98)

Przewidziana w art. 184 Konstytucji kontrola administracji ma na celu zapewnienie prawa do sądu. Składa się na szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości, a Naczelny Sąd Administracyjny jest wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej i nie jest organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną, która realizuje inne cele. Jest ona wykonywana wyłącznie z punktu widzenia „interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego. Jeśli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki (podmiotów prawa), choć i te inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę” (sygn. akt K 11/98).

V. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny, który wyłania się z pytania prawnego, dotyczy naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu oraz naruszenia zasady sądowej kontroli administracji sprawowanej przez NSA i sądy administracyjne. Zgodnie z art. 45 Konstytucji każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd. Zdaniem inicjatora postępowania, w świetle art. 184 Konstytucji, sąd administracyjny jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji ZUS, ponieważ „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”. Sejm nie podziela wątpliwości konstytucyjnych sądu pytającego i stoi na stanowisku, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 45 i art. 184 Konstytucji.

2. Z punktu widzenia rozwoju sądownictwa w Polsce kognicja sądów powszechnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie budzi wątpliwości (tak K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej*

sprawowana przez sądy powszechne, Warszawa 2019, Lex/el., pkt 6.3). W okresie II RP sprawy te nie podlegały kognicji Najwyższego Trybunału Administracyjnego, lecz wyodrębnionym organizacyjnie sądom, bowiem w 1939 r. powołano okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, które miały orzekać w I instancji, zaś funkcję sądu odwoławczego miał pełnić Trybunał Ubezpieczeń Społecznych (ustawa z 28 lipca 1939 r. Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych, Dz. U. RP z 1939 r. Nr 71, poz. 476). Odrębność sądownictwa ubezpieczeniowego została zachowana po zakończeniu II wojny światowej, „jednak w efekcie licznych reform coraz bardziej zbliżały się do sądownictwa powszechnego” (ibidem). Następnym krokiem było powierzenie Sądowi Najwyższemu nadzoru nad orzecznictwem sądów ubezpieczeń społecznych. „Jako pośredni skutek tych działań wskazuje się zbliżenie sądownictwa ubezpieczeń społecznych do sądownictwa powszechnego, w szczególności przez przejęcie swoistych reguł wykładni i stosowania prawa, ukształtowanych w sądownictwie powszechnym. W doktrynie podnoszono, że postępowanie w sprawach ubezpieczeniowych wykazuje tak daleko idące podobieństwo z procesem cywilnym, że budzi wątpliwość sens dalszego utrzymywania odrębnej procedury w tej kategorii spraw” (U. Moszczyńska, *Strony postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych* – maszynopis rozprawy doktorskiej, Poznań 2020, s. 70). Ważną zmianę przyniosła ustawa z 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 39, poz. 231; dalej: ustawa z 1974 r.), która utworzyła sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, znosząc przy tym Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa z 1974 r. zawierała, obok przepisów ustrojowych, także przepisy proceduralne. Rozdział II zatytułowany „Postępowanie” normował: a) kwestie ogólne, b) przygotowanie rozprawy, c) rozprawę i wyrokowanie. Zawierał również szczegółowe regulacje dotyczące postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych i liczne odesłania do k.p.c. (np. art. 73 i art. 74). Ostateczne włączenie sądów pracy i ubezpieczeń społecznych do struktury sądownictwa powszechnego nastąpiło w 1985 r. (ustawa z 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 20, poz. 85; dalej: ustawa z 1985 r.). Rozpoznawanie spraw z zakresu prawa pracy powierzono sądom pracy – stanowiącym odrębne jednostki organizacyjne sądów rejonowych oraz sądom pracy i ubezpieczeń społecznych – stanowiącym odrębne jednostki organizacyjne sądów wojewódzkich. Rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych powierzono sądom pracy

oraz sądom pracy i ubezpieczeń społecznych, a postępowanie przed tymi sądami toczyło się według przepisów k.p.c. o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Sytuacja ta nie uległa zmianie na skutek kolejnych reform sądownictwa i reform ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 12 i art. 16 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w sądzie rejonowym oraz sądzie okręgowym można tworzyć wydziały pracy, ubezpieczeń społecznych albo pracy i ubezpieczeń społecznych – do spraw odpowiednio z zakresu prawa pracy lub z zakresu ubezpieczeń społecznych. W sądzie apelacyjnym tworzy się wydział pracy i ubezpieczeń społecznych – do spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 18 p.u.s.p.). Jednostką organizacyjną Sądu Najwyższego jest Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (art. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 154, ze zm.). Podobnie sądowe postępowanie z zakresu ubezpieczeń społecznych toczy się na podstawie przepisów k.p.c. z zachowaniem odrębności wynikających z Działu III zatytułowanego „Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych”.

3. Zaskarżony art. 83 ust. 2 u.s.u.s. stanowi „Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego”. Z kolei art. 1 k.p.c. przewiduje, że: „Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)”. Powyższe przepisy nakazują rozpatrzyć spór sądowy przeciwko ZUS według procedury cywilnej. Ponadto art. 1 k.p.c. zawiera definicję sprawy cywilnej i „wskazuje na zakres spraw, które z woli ustawodawcy zostały poddane reżimowi przepisów KPC” (K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. A. Zieliński, Warszawa 2019, komentarz do art. 1, Legalis, nb.10). Natomiast art. 83 ust. 2 u.s.u.s. odwołuje się do zasad k.p.c. i nieokreśla sądu właściwego do rozpatrzenia sprawy sądowej, bowiem ustawodawca użył tu szerokiej formuły „właściwy sąd”. Żaden z nich nie odnosi się wprost do struktury sądownictwa i nie powierza sądom powszechnym kontroli decyzji ZUS. Zaskarżone przepisy,

co należy jeszcze raz podkreślić, nakazują rozpatrzyć sprawę sądową w reżimie procedury cywilnej i jej zasad.

Nie wykluczają one możliwości, wbrew twierdzeniom sądu pytającego, poddania decyzji ZUS kontroli sądów administracyjnych. Do takich wniosków skłania treść art. 2 § 1 k.p.c.: „Do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy”, natomiast „Nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów” (art. 2 § 3 k.p.c.). Jak wskazują komentatorzy, art. 2 k.p.c. określa drogę sądową i zawiera regułę, w myśl której do „rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy. Jedynie wyjątkowo, gdy przepis szczególnej rangi ustawowej tak stanowi, właściwy do rozpoznania sprawy cywilnej może być właściwy sąd szczególny. *De lege lata* sądami szczególnymi, którym może zostać przekazana do rozpoznania sprawa cywilna, są wyłącznie sądy administracyjne, czyli WSA i NSA. Jeżeli natomiast nie ma przepisu szczególnego przekazującego sprawę cywilną na drogę postępowania przed sądem szczególnym, przyjąć należy, że w sprawie tej pozostaje otwarta droga postępowania cywilnego przed sądem powszechnym” (M. Muliński [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I A. Komentarz. Art. 1-424*¹², red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 2, nb.1-2). Z powyższego wynika, iż sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c. może być przekazana do właściwości innych sądów niż powszechne, jeśli stanowi o tym przepis szczególny.

Właściwość sądów powszechnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych została ustalona na mocy art. 2 k.p.c., art. 476 § 2 k.p.c. A ponadto art. 477⁸ § 1 k.p.c. stanowi, że do właściwości sądów okręgowych należą sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość sądów rejonowych, zaś § 2 przewiduje, że do właściwości sądów rejonowych należą sprawy: 1) o zasiłek chorobowy, wyrównawczy, opiekuńczy, macierzyński oraz pogrzebowy; 2) o świadczenie rehabilitacyjne; 3) 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; 4) o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Powyższy przepis nie został zaskarżony przez sąd pytający, tak samo jak inne przepisy wskazujące na właściwość sądów powszechnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a w szczególności w sprawie o świadczenie rehabilitacyjne (art. 2 i art. 476 k.p.c.).

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, uwzględniając treść normatywną zaskarżonych przepisów i intencje sądu pytającego, że problem naruszenia art. 45 i art. 184 Konstytucji przez art. 1 k.p.c. i art. 83 ust. 2 u.s.u.s. polega na stosowaniu przepisów postępowania cywilnego i jego zasad do rozstrzygnięcia sporów sądowych z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych powstałych pomiędzy ZUS a ubezpieczonym. Sejm nie może natomiast odnieść się do kwestii kognicji sądów powszechnych w tych sprawach, ponieważ inicjator postępowania nie czynni przedmiotem kontroli relewantnych przepisów k.p.c. określających właściwość tych organów sądowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. W konkluzjach należy jeszcze raz podkreślić, że ani art. 83 ust. 2 u.s.u.s., ani też art. 1 k.p.c. nie stoi na przeszkodzie, wbrew twierdzeniu sądu pytającego, weryfikacji decyzji ZUS przez sądy administracyjne, gdyż sprawa cywilna, w rozumieniu art. 1 k.p.c., może zostać przekazana na mocy przepisu szczególnego do właściwości innych sądów niż powszechne (art. 2 k.p.c.).

4. Wątpliwości konstytucyjne sądu wzbudza okoliczność, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych podejmuje rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej. Jej sądowa weryfikacja nie powinna następować w trybie i na zasadach określonych w k.p.c., a według procedury właściwej dla sądów administracyjnych.

Sąd pytający nie dostrzega, że przed organem rentowym, jak słusznie zauważa SN, nie toczy się zwykle postępowanie administracyjne. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest też zwykłym organem administracji, bowiem realizuje konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego. Posiada bowiem własne zadania określone ustawą, wychodzące poza tradycyjnie pojmowane zadania administracji publicznej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który to jest państwowym funduszem celowym,

powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zakład jest natomiast państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną. Nadzór nad zgodnością działań Zakładu z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Nadzór ten nie może dotyczyć spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Zakład działa na podstawie u.s.u.s oraz innych ustaw regulujących poszczególne zakresy jego działalności. Do zakresu działania Zakładu należy między innymi: 1) realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych (np. stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych; ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń, chyba że na mocy odrębnych przepisów obowiązki te wykonują płatnicy składek; wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł; prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek; orzekanie przez lekarzy orzeczników Zakładu oraz komisje lekarskie Zakładu dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych); 2) realizacja umów i porozumień międzynarodowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych; 3) wystawianie osobom uprawnionym do emerytur i rent z ubezpieczeń społecznych imiennych legitymacji emeryta-rencisty, potwierdzających status emeryta-rencisty; 4) dysponowanie środkami finansowymi funduszy ubezpieczeń społecznych oraz środkami Funduszu Alimentacyjnego; 5) opracowywanie aktuarialnych analiz i prognoz w zakresie ubezpieczeń społecznych; 6) kontrola orzecznictwa o czasowej niezdolności do pracy; 7) kontrola wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi; 8) prewencja rentowa, 9) popularyzacja wiedzy o ubezpieczeniach społecznych; 10) Zakład wykonuje również zadania powierzone na podstawie innych ustaw (np. ubezpieczenie zdrowotne, wypłata świadczeń w ramach tzw. Tarcz).

Ustawa systemowa stanowi, że ZUS przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Przepis ten potwierdza tezę, że ZUS nie jest organem administracji państwowej, a jego działalność nie mieści się pojęciu działalności administracji publicznej, która stanowi przedmiot kontroli sądownictwa

administracyjnego, bowiem „[...] o stosunkach prawnych ukształtowanych przez przepisy prawa ubezpieczeń społecznych trudno powiedzieć, że są to stosunki administracyjnoprawne czy publicznoprawne. W ogólności mają one charakter szczególny, wykazujący pewne elementy natury cywilnoprawnej i natury administracyjnoprawnej, co sprawia, że mają odrębną jakość (charakter) i co usprawiedliwia kwalifikowanie ich w całości właśnie jako stosunki o naturze ubezpieczeniowej (ubezpieczeniowo-społecznej)” (W. Sanetra, *op. cit.*, s. 84). Problem kwalifikacji prawnej tego stosunku dostrzega również SN, który powołując się na poglądy doktryny podnosi, że z jednej strony „[...] ma on charakter administracyjnoprawny, za czym przemawia ustanowiony przez państwo przymus ubezpieczeniowy, realizowany przez wyposażenie instytucji ubezpieczeniowych w imperium polegające na występowaniu z pozycji władczej wobec innych podmiotów objętych normami ubezpieczeniowymi. Oświadczenia woli ubezpieczyciela nie są oświadczeniami woli równorzędnego partnera, lecz mają charakter jednostronnych, władczych decyzji”. Z drugiej zaś strony, „stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter zobowiązaniowy, a o jego cywilnoprawnym charakterze świadczy równorzędna sytuacja stron, której wyrazem jest prawo do świadczeń ubezpieczeniowych, powstające nie z woli organu ubezpieczeń społecznych, lecz z mocy prawa, oraz deklaratoryjny charakter decyzji ubezpieczeniowej. Możliwe jest również twierdzenie o mieszanym charakterze stosunku ubezpieczenia społecznego, w którym niektóre z jego elementów są bliższe stosunkom administracyjnym (stosunek ubezpieczenia między Zakładem a ubezpieczonym, stosunek ubezpieczający między Zakładem a płatnikiem), a inne – bliższe stosunkom cywilnoprawnym (stosunek między Zakładem a funduszem)” (uchwała składu siedmiu sędziów SN z 5 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 121/05; por. K. Antonów, *Pojęcie spraw z zakresu ubezpieczeń emerytalnego i rentowych* [w:] *Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych*, Gniezno 2008, s. 56 i n.).

W orzecznictwie i doktrynie prawa dostrzega się, że wprawdzie postępowanie przed ZUS toczy się na podstawie k.p.a, to jednak natura ubezpieczeń społecznych jest tak szczególna i odmienna, że nawet kodeks postępowania administracyjnego stoi na stanowisku pierwszeństwa regulacji odrębnych (uchwała SN z 23 marca 2011 r., sygn. akt I UZP 3/10). Dział III k.p.a. zatytułowany „Przepisy szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych” przewiduje, że w sprawach z zakresu

ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach (art. 180 k.p.a). „Należy zwrócić uwagę na szczególnie głęboki zasięg powyższej reguły kolizyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego nie jest odpowiedni w sprawach ubezpieczeń społecznych nie tylko w odniesieniu do kwestii bezpośrednio w konkretnym przepisie dla tych spraw uregulowanej, ale także w odniesieniu do zasad postępowania. Wynikające z art. 180 § 1 k.p.a. ustalenie odrębności zasad w sprawach ubezpieczeń społecznych zostało skonkretyzowane w art. 181 k.p.a., który po pierwsze wyłącza przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie w jakim określają one organy odwoławcze (organy odwoławcze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne), po drugie stanowi, że do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1 k.p.a. Z powyższego wynika, że w postępowaniu w sprawach z ubezpieczenia społecznego muszą być stosowane zasady odmienne od tych na jakich opiera się ogólne postępowanie administracyjne i że na pewno dotyczy to postępowania odwoławczego - właściwych organów odwoławczych i postępowania przed nimi” (sygn. akt I UZP 3/10). Tak więc w postępowaniu o przyznanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie stosuje się w pełni procedury administracyjnej z powodu pierwszeństwa regulacji odrębnych i właściwych dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. „Odmienność ta wynika z regulacji materialnych prawa ubezpieczeń społecznych, które odnoszą się do określonej pracy lub działalności, bo to z nich wynika tytuł ubezpieczenia. Decyzje organu rentowego mają więc głównie charakter deklaratoryjny, gdyż jedynie potwierdzają określone prawo, pochodne od sytuacji faktycznej (pracy, działalności rolniczej lub innego tytułu)” (postanowienie SN z 6 września 2016 r., sygn. akt I UZ 9/16).

Postępowanie przed organem ZUS nie jest zwykłym postępowaniem administracyjnym, a ZUS nie jest też zwykłym organem administracji, toteż jego decyzje nie są także zwykłymi decyzjami administracyjnymi (postanowienie SN z 14 listopada 2018 r., sygn. akt I CSK 292/18). Należy odnotować, że:

- a) postępowanie w sprawie przyznania świadczeń (sprawa przed sądem pytającym dotyczy zasiłku rehabilitacyjnego) jest jednoinstancyjne (art. 83 ust. 1 i 2 u.s.u.s.);
- b) organizacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uniemożliwia wnoszenie przez stronę środków odwoławczych do organu nadrzędnego;
- c) zasadą jest kończenie postępowania wyłącznie decyzją i niedopuszczalność wnoszenia zażaleń (art. 83b

u.s.u.s.); d) decyzje mają charakter deklaratoryjny, potwierdzają istnienie uprawnienia (wyrok SN z 23 marca 2011 r., sygn. akt I UZP 3/10). Celem postępowania jest ustalenie uprawnienia do świadczenia, w stanie faktycznym sprawy jest to świadczenie rehabilitacyjne, które wynika z łączącego strony stosunku ubezpieczenia społecznego. Stosunek ten, jak podnosi się w nauce, charakteryzuje „się wyraźnym nasyceniem elementami zobowiązań i przez to bliskie cywilnym ubezpieczeniom osobowym” (W. Sanetra, *op. cit.*, s. 75). Reforma ubezpieczeń podkreśliła wzajemność świadczeń (świadczenie za składkę), a także dopuściła w określonych sytuacjach dobrowolność ubezpieczenia (np. ubezpieczenie chorobowe lub wypadkowe osób prowadzących działalność gospodarczą, a także powiązała wysokość świadczenia ze składką. Walerian Sanetra dodaje, że: „W wyniku dokonanej w 1998 r. reformy ubezpieczeń społecznych znaczenie w tych ubezpieczeniach elementów (konstrukcji, ważniejszych rozwiązań) zobowiązaniowych wyraźnie wzrosło, co przemawia oczywiście za umocnieniem koncepcji poddania spraw z zakresu tych ubezpieczeń sądownictwu i sądowej procedurze cywilnej, a nie sądom i procedurze administracyjnej” (Sanetra, *op. cit.*, s. 75).

W tym stosunku prawnym, nasyconym elementami zobowiązaniowymi, odwołanie od decyzji ZUS pełni więc funkcję pozwu i jest całkowicie odformalizowane („Odwołanie, pełniąc rolę pozwu i wszczynając postępowanie sądowe, nie podlega rygorom przewidzianym dla pozwu”, zob. postanowienie SN z 26 września 2005 r., sygn. akt II UZ 52/05). Odwołania od decyzji organów rentowych wnosi się bowiem na piśmie do organu, który wydał decyzję lub do protokołu sporządzonego przez ten organ, w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji. Sąd odrzuca odwołanie wniesione po upływie terminu, chyba że przekroczenie terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się (art. 477⁹ § 1 i § 3 k.p.c.). Sąd orzeka o prawach i obowiązkach stron stosunku ubezpieczeniowego, stosując przepisy prawa materialnego (art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c.). Tak więc dokonuje on merytorycznej kontroli decyzji, na mocy której przyznano prawo do świadczenia w niższej wysokości lub odmówiono ubezpieczonemu wnioskowanego uprawnienia. Uchybienia i wady proceduralne występujące przy podejmowaniu decyzji przez ZUS, a wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym, nie mają wpływu na merytoryczne rozpatrzenie odwołania od decyzji ZUS. A zatem podstawą rozstrzygnięcia sądowego mogą być tylko przepisy prawa materialnego

(i ewentualnie postępowania cywilnego), a nie przepisy procedury administracyjnej (wyjątek art. 477¹⁴ §2¹ k.p.c.).

Ponadto celem postępowania sądowego nie jest ocena legalności decyzji, ale wszechstronne wyjaśnienie sprawy w celu realizacji słusznego interesu ubezpieczonego. „Na podkreślenie zasługuje w tej mierze art. 473 KPC, który w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyłącza – charakterystyczne dla etapu postępowania administracyjnego – ograniczenia dopuszczalności dowodu z zeznań świadków lub przesłuchania stron również wówczas, gdy zeznanie przeczy osnowie dokumentu pisemnego. W postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych zainteresowany może wszelkimi dowodami wykazywać okoliczności, od których zależą jego uprawnienia świadczeniowe. Powyższe rozwiązania są konsekwencją dążenia do wszechstronnego wyjaśnienia wszystkich kwestii spornych, które nie zostały wyjaśnione wskutek ograniczeń dowodowych w postępowaniu przed organem rentowym” (M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2020, Legalis). A najważniejsze, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ustawodawca dążył do skonstruowania takiej procedury, która umożliwi stronie szybkie rozstrzygnięcie w sprawie, a „ze względu na uwarunkowania społeczne sprawy z zakresu prawa pracy wymagają szczególnych procedur, zapewniających wzmożoną sprawność i szybkość postępowań sądowych, gdyż często rozstrzygane są w nich kwestie o życiowym znaczeniu dla zapewnienia bytu materialnego pracownikom lub ubezpieczonym” (wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06). W związku z tym ustawodawca przewidział: a) niezwłoczne wstępne badanie sprawy przez przewodniczącego lub wyznaczonego sędziego po jej wniesieniu (art. 467 k.p.c.), b) działanie w interesie ubezpieczonego (art. 469 k.p.c.), c) zakaz zawarcia ugody przez strony (art. 477¹² § 2 k.p.c.). A ponadto jeśli ubezpieczony zgłosił nowe żądanie, dotychczas nierozpoznane przez organ rentowy, sąd przyjmuje to żądanie do protokołu i przekazuje go do rozpoznania organowi rentowemu. Po rozpoznaniu sprawy sąd oddala odwołanie lub uwzględnienia odwołanie i sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego.

Reżim weryfikacji decyzji ZUS został ukształtowany w sposób odbiegający od zasad postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. W ramach stosunku ubezpieczenia społecznego ubezpieczony ma bowiem prawo żądać

wypłaty świadczenia w sytuacji ziszczenia się określonego ryzyka. W zamian za składkę oczekuje, że organ rentowy wypłaci mu środki finansowe na wypadek choroby, inwalidztwa i osiągnięcia wieku emerytalnego, a także macierzyństwa. W sporach sądowych z zakresu ubezpieczeń społecznych nie chodzi, co należy jeszcze raz podkreślić, o kontrolę działalności ZUS i ocenę legalności decyzji, ale o stwierdzenie istnienia prawa do świadczenia *per se* lub o prawo do świadczenia w określonej wysokości. Zazwyczaj skarżący domaga się przyznania mu określonego uprawnienia wynikającego ze stosunku ubezpieczenia społecznego, które ma charakter wzajemny i dwustronny. Tak więc socjalna i ochronna funkcja ubezpieczeń społecznych wymaga, aby sąd rozstrzygnął sprawę co do meritum. Kasacyjny charakter orzeczeń sądów, którym charakteryzuje się sądownictwo administracyjne, nie spełnia tak rozumianej funkcji gwarancyjnej, bowiem przedłuża postępowanie i nie zapewnia należytej ochrony interesu majątkowego w sytuacji wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego, tj. choroby, inwalidztwa i osiągnięcia wieku emerytalnego, urodzenia dziecka, śmierci członka rodziny.

W doktrynie prawa pozytywnie ocenia się stosowanie zasad procedury cywilnej do rozstrzygania sądowych sporów przeciwko ZUS, ponieważ prowadzi to do wszechstronnego wyjaśniania sprawy w oparciu o zasadę prawdy materialnej, zaś sąd orzeka o przyznaniu prawa do świadczenia (zmienia w całości lub w części decyzję) lub też stwierdza brak takiego uprawnienia i oddala odwołanie (art. 477¹⁴. § 1 i 2 k.p.c.), co pozostaje w zgodzie z gwarancyjną i ochronną funkcją ubezpieczeń społecznych. Jeśli decyzja, nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie lub ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, to sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu. „Reguły postępowania sądowego stanowią zatem skuteczny mechanizm redukcji niedostatków rentowej procedury dowodowej w zakresie mającym wpływ na merytoryczną treść aktu” (M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególnie w sprawach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2020, Legalis). A poza tym „Postępowanie to zostało także odformalizowane w stopniu, który zapewnia sprawne i szybkie zakończenie sprawy bez szkody dla realizacji praw procesowych stron oraz w świetle rzeczywistego stanu faktycznego” (M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, Lex).

Reasumując dotychczasowe uwagi należy stwierdzić, iż procedura cywilna jest właściwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, ponieważ zapewnia szersze gwarancje procesowe ubezpieczonym, którzy mogą dochodzić swoich uprawnień, wynikających ze stosunku ubezpieczenia społecznego, przed sądem wyposażonym w kompetencje do orzekania co do istoty sprawy. Sąd nie sprawuje kontroli administracji publicznej, ale orzeka w sprawie sporu powstałego na tle stosunku ubezpieczenia społecznego, który łączy ubezpieczonego i ZUS. Ustawodawca przekazał sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych do rozpoznania według procedury cywilnej, ponieważ istotą sporów przeciwko ZUS nie jest, co należy jeszcze raz podkreślić, legalność decyzji i kontrola administracji publicznej, ale ustalenie, czy ubezpieczonemu przysługuje prawo do określonego świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Z kolei stosunek ubezpieczenia społecznego wykazuje cechy stosunku zobowiązaniowego, co zbliża go jakościowo bardziej do „sprawy cywilnej” niż do „sprawy administracyjnej”.

Mając powyższe na uwadze Sejm nie dopatrył się naruszenia konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd, ponieważ ustawodawca: po pierwsze, wyznaczył właściwą procedurę rozpatrzenia sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. W rezultacie sprawy o świadczenia rehabilitacyjne nie pozostają poza kognicją organów wymiaru sprawiedliwości i są objęte pełną gwarancją prawa do sądu. Po drugie, ustawodawca cieszy się szeroką swobodą legislacyjną, bowiem konstytucyjna gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwykłemu pozostawiona została swoboda wyboru właściwej procedury, a także drogi sądowej. Swoboda ustawodawcy wyboru sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw, ma swoje źródło w art. 176 ust. 2 oraz art. 184 Konstytucji. „Obydwa wymienione przepisy wskazują na to, że właściwość (a zatem zakres kognicji) sądów, w tym sądów administracyjnych, określa ustawy. Odesłania te muszą być rozumiane w ten sposób, że Konstytucja powierza ustalenie właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej sądów ustawodawcy zwykłemu (postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06). Po trzecie i najważniejsze, określając sądową weryfikację decyzji ZUS według procedury cywilnej, ustawodawca uwzględnił: a) rodzaj i charakter sprawy oraz b) funkcję gwarancyjną prawa do sądu, c) procedurę stosowaną przez konkretny rodzaj sądu, d) funkcję ochronną prawa do zabezpieczenia społecznego.

5. W związku z tym Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 1 k.p.c. i art. 83 ust. 2 u.s.u.s. w zakresie, w jakim od decyzji Zakładu w sprawie o świadczenie rehabilitacyjne przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, są **zgodne** z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji.

VI. Dodatkowe wnioski Sejmu

1. Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Sejmu i stwierdził niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów, Sejm wnioskuje o odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 1 k.p.c. i art. 83 ust. 3 u.s.u.s. na okres 18 miesięcy. Jest to konieczne i niezbędne, aby ustawodawca mógł dokonać zmian legislacyjnych w celu zapewnienia ubezpieczonym optymalnych gwarancji procesowych. Stwierdzenie bowiem niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów będzie wiązać się z koniecznością uchwalenia właściwej procedury, a pośrednio z wyznaczeniem na nowo kognicji sądów, a także podjęciem szerszej reformy sądownictwa, bowiem nie ma przeszkód konstytucyjnych, aby powierzyć NSA i WSA weryfikację decyzji ZUS według nowej procedury sądowej właściwszej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

2. Sejm wnosi o wydanie orzeczenia aplikacyjnego, określającego skutki prawne wyroku TK dla prawomocnych rozstrzygnięć wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Jest to niezbędne do zachowania pewności obrotu prawnego, bowiem akty stosowania prawa podjęte na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej mogą być wzruszone, o czym przesądza art. 190 ust. 4 Konstytucji. Wobec tego ubezpieczeni będą mogli, po wyroku TK, domagać się wznowienia prawomocnych postępowań sądowych, prowadzonych według „niewłaściwej” procedury lub przez „niewłaściwy” sąd.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek