



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 11 sierpnia 2017 r.

Pozycja 156

POSTANOWIENIE

z dnia 5 czerwca 2017 r.

Sygn. akt Ts 375/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej I.C. w sprawie zgodności:

art. 1 w związku z art. 476 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.) oraz art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.) w związku z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 177 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

1) podjąć zawieszone postępowanie;

2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 listopada 2015 r. (data nadania) I.C. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 1 w związku z art. 476 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz art. 2 § 1 k.p.c. w związku z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 177 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Decyzją z grudnia 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, organ rentowy) – Oddział w O. Inspektorat w K. orzekł, że skarżący jako członek zarządu spółdzielni Spółdzielnia Pracy z siedzibą w Ś. odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z tą spółdzielnią oraz pozostałymi członkami jej zarządu za zaległości powstałe z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Wyrokiem z kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy w P. oddalił odwołanie skarżącego od powyższej decyzji. Od tego wyroku skarżący wniósł apelację, która

została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w P. z czerwca 2015 r., doręczonym mu 17 sierpnia 2015 r.

Skarżący zarzucił, że brak możliwości rozpoznania przez sąd cywilny rozpatrujący odwołanie od decyzji organu rentowego zarzutów dotyczących naruszenia przez ten organ przepisów postępowania administracyjnego doprowadził do naruszenia prawa skarżącego do sądu, zakazu zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw oraz zasad: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego oraz sprawiedliwości proceduralnej. Wskazał, że z utrwalonego orzecznictwa sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego wynika, iż na gruncie zakwestionowanych przepisów sąd cywilny może wziąć pod uwagę jedynie takie naruszenia procedury wydawania decyzji administracyjnej, które skutkują jej bezwzględną nieważnością. Nie ocenia natomiast innych uchybień proceduralnych. Jednocześnie decyzje organów rentowych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie podlegają kontroli ze strony sądów administracyjnych. Tym samym – zdaniem skarżącego – jest on pozbawiony możliwości obrony swoich praw przed sądem, szczególnie w sytuacji, w której błędy proceduralne miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia w jego sprawie.

Skarżący poinformował również, że od wydanego w jego sprawie wyroku Sądu Apelacyjnego w P. z sierpnia 2015 r. została wniesiona skarga kasacyjna.

27 listopada 2015 r. Trybunał – działając na podstawie art. 51 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) – ustalił, że skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego w P. z czerwca 2015 r. wpłynęła do tego sądu i została przekazana, wraz z aktami sprawy, do Sądu Najwyższego.

Trybunał ustalił, że postanowieniem z listopada 2016 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej skarżącego do rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane skargą skarżącego nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tj. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw, który musi spełniać szereg przesłanek warunkujących jego dopuszczalność. Zostały one określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz uszczegółowione w ustawie o TK. Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga powinna zawierać m.in.: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, przedstawienie dokładnego opisu stanu faktycznego. Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, powołanie właściwych wzorców konstytucyj-

nych, zawierających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym, i – przez porównanie treści płynących z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Ponadto do rozpoznania zarzutów stawianych przez skarżącego może dojść jedynie wówczas, gdy uprawdopodobni on, że stan naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw istnieje w chwili wnoszenia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 21 października 2011 r., sygn. Ts 253/11, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 304).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna powyższych wymagań nie spełnia.

Przedmiotem zaskarżenia skarżący uczynił art. 1 k.p.c., zawierający definicję sprawy cywilnej, art. 476 § 2 k.p.c., tj. ustawową definicję sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, art. 2 § 1 k.p.c., zgodnie z którym do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy, a także art. 83 ust. 2 u.s.u.s., stanowiący, że od decyzji ZUS przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach k.p.c.

Zdaniem skarżącego z zakwestionowanych przepisów wynika norma prawna, zakazująca sądowi powszechnemu dokonywania oceny tych naruszeń przepisów postępowania przez ZUS, które nie mają charakteru tzw. bezwzględnej nieważności. Jak wskazuje skarżący, zgodnie z utrwaloną i jednolitą linią orzecniczą z chwilą wniesienia do sądu odwołania od decyzji organu rentowego sprawa ta staje się sprawą cywilną, a sąd do jej oceny może stosować jedynie przepisy postępowania cywilnego i przepisy prawa materialnego. Kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje zaś – jak podkreśla – w zasadzie poza przedmiotem postępowania zainicjowanego wniesieniem odwołania od decyzji, za wyjątkiem takich wad formalnych decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego. Takie ukształtowanie trybu odwołania od decyzji organów rentowych w przekonaniu skarżącego prowadzi do naruszenia jego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne (art. 177 Konstytucji) oraz zasad wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), gdyż „ze względu na wyłączenie kompetencji sądu administracyjnego i jednocześnie odmowę rozpatrzenia zarzutów skarżącego przez sąd powszechny nie istnieje sąd, który byłby władny ocenić zarzuty, których uwzględnienie mogłoby prowadzić do braku odpowiedzialności prawnej skarżącego”. Istota zarzutów skarżącego dotyczy zatem zakresu rozpoznania przez sąd powszechny odwołania od decyzji organu rentowego.

Odnosząc się do tak sformułowanych w niniejszej skardze zarzutów Trybunał wskazuje, że sposób rozpoznania odwołań od decyzji organów rentowych reguluje art. 477¹⁴ k.p.c. Zgodnie z tym przepisem sąd oddala odwołanie, jeżeli nie znajduje podstaw do jego uwzględnienia (§ 1) bądź uwzględnia odwołanie, zmieniając w całości lub w części zaskarżoną decyzję i orzekając co do istoty sprawy (§ 2). Sąd powszechny – sąd ubezpieczeń społecznych ma zatem obowiązek rozpoznania sprawy zainicjowanej wniesieniem odwołania z zastosowaniem odpowiednich przepisów prawa materialnego, by ustalić treść indywidualnego stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego. W myśl utrwalonego stanowiska Sądu Najwyższego to właśnie z art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. (z wyjątkiem wskazanym w § 4 tego artykułu) wynika zasada rozstrzygania przez sąd w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie przepisów prawa materialnego. W konsekwencji sąd nie może rozpoznać co do zasady zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego (zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 15 września 2011 r., sygn. II UZP 8/11, OSNAPiUS z 2012 r., nr 18-20, poz. 25 i powołane tam orzecznictwo).

W świetle powyższych uwag, Trybunał stwierdza, że skarżący nieprawidłowo określił normę, będącą podstawą prawną ostatecznego orzeczenia w jego sprawie. Trybunał wskazuje, że wbrew twierdzeniom skarżącego normy prawnej, zakazującej sądowi powszechnemu dokonywania oceny naruszeń przepisów postępowania administracyjnego przez ZUS, nie można dekodować jedynie z art. 1 k.p.c., art. 2 § 1 k.p.c., art. 476 § 2 k.p.c. oraz art. 83 ust. 2 u.s.u.s. Skarżący nie wskazał zaś art. 477¹⁴ k.p.c., który współokreśla zakres rozpoznania sprawy przez sąd ubezpieczeń społecznych. Tym samym nie uwzględnił on całokształtu podstawy normatywnej ostatecznego orzeczenia. Trybunał przypomina, że na skarżącym ciąży obowiązek precyzyjnego określenia przedmiotu skargi, którym mogą być jedynie przepisy wykorzystane przez organ władzy publicznej do ukształtowania sytuacji prawnej skarżącego (art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), przy czym w wykonaniu tego obowiązku skarżący nie może być zastąpiony przez Trybunał Konstytucyjny, który zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o TK jest związany granicami skargi konstytucyjnej.

Trybunał stwierdza, że skarżący wadliwie określił przedmiot badanej skargi konstytucyjnej, gdyż nie wskazał przepisu bezpośrednio związanego z istotą sformułowanych przez niego zarzutów. Trybunał przypomina przy tym, że ani w postępowaniu wstępnym, ani też w dalszych jego fazach nie może samodzielnie rozszerzyć zakresu zaskarżenia. Postępowanie takie otwierałoby bowiem możliwość działania z urzędu, a ta – w myśl art. 67 ust. 1 ustawy o TK – jest w sposób jednoznaczny wykluczona (zob. postanowienie TK z 25 lutego 2003 r., sygn. Ts 88/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 50).

Wobec powyższego Trybunał uznaje, że analizowana skarga nie spełnia podstawowego warunku dopuszczalności, jakim jest powiązanie zarzutów z właściwie wskazaną podstawą rozstrzygnięcia (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2009 r., sygn. Ts 21/08, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 273). Ustalenie powyższego przesądza o konieczności odmowy nadania dalszego biegu skardze zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK.

Niezależnie od powyższej samoistnej podstawy odmowy wszczęcia merytorycznej kontroli niniejszej skargi konstytucyjnej, Trybunał postanawia wskazać na jej pozostałe braki formalne.

Istotą rozpatrywanej skargi jest niemożność rozpoznania przez sąd zarzutów naruszenia postępowania administracyjnego. Zdaniem skarżącego, ograniczenie charakteru kontroli decyzji organu rentowego przez sąd powszechny prowadzi do nieuwzględnienia całokształtu sytuacji prawnej skarżącego.

Wobec tak sformułowanych zarzutów Trybunał wskazuje, że w wyroku z 19 lutego 2008 r. (sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5) orzekł o zgodności art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji. Badając konstytucyjność art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., Trybunał odniósł się szczegółowo do ukształtowanego modelu postępowania w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. Zauważył, że sąd pierwszej instancji ma na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, nie zaś wyłącznie kontrolę legalności decyzji organu rentowego. Sądowe postępowanie cywilne toczące się po załatwieniu sprawy przez organ rentowy nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego. Jego celem nie jest bezpośrednia kontrola poprzedzającego go postępowania administracyjnego, lecz załatwienie sprawy co do istoty. Tym samym – co podkreślił Trybunał – postępowanie to ma doprowadzić do merytorycznego załatwienia sprawy wywołanej wniesieniem odwołania od decyzji. Sąd, jak ustalił Trybunał, ma obowiązek wszechstronnego rozważenia całokształtu okoliczności sprawy i rozstrzygnięcia o prawidłowości decyzji w granicach jej treści i przedmiotu.

W powołanym powyżej orzeczeniu w sprawie P 49/06 Trybunał dostrzegł, że w wypadku postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych przed sądem mamy do czynienia nie z klasycznym postępowaniem cywilnym (procesowym), ale ze specjalnym postępowaniem sądowym uruchamianym w wyniku odwołania od decyzji organu rentowego. Zaakcentował, że w takiej sytuacji procedura sądowa musi być odpowiednio związana z procedurą uprzednio

zastosowaną przez organ administracji publicznej. Przy czym – jak podkreślił – zakres modyfikacji wyznaczony jest granicami konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i prawem do zaskarżania rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji.

Trybunał uznał, że – ze względu na szeroką możliwość sądu eliminacji ewentualnych wadliwości związanych z postępowaniem i rozstrzygnięciem organu rentowego – ukształtowane przez przepisy k.p.c. postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych odpowiada standardom wynikającym z prawa do sądu (sprawa P 49/06).

Trybunał podkreśla, że sąd powszechny rozpatrujący odwołanie od decyzji organu rentowego, stosując przepisy prawa materialnego oraz przepisy postępowania cywilnego ma obowiązek orzec jako sąd pierwszej instancji – o prawach lub obowiązkach stron postępowania. Biorąc pod uwagę zakres tej merytorycznej kontroli zarzuty naruszenia prawa do sądu i zamknięcia drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw należy uznać za oczywiście bezzasadne, co zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK przesądza o odmowie nadania dalszego biegu skardze.

Ponadto, zdaniem skarżącego zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 177 Konstytucji, w myśl którego sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, a także wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego oraz sprawiedliwości proceduralnej wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Trybunał zauważa, że powyższe zasady nie tworzą po stronie obywateli wolności ani praw podmiotowych, w związku z czym nie można uczynić ich wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6 i powołane tam orzeczenia TK oraz postanowienie TK z 15 lutego 2011 r., sygn. Ts 1/10, OTK ZU nr 2/B/2011, poz. 154). Tym samym analizowana skarga nie spełnia wymogów określonych w ustawie, co potwierdza konieczność odmowy wszczęcia merytorycznej kontroli analizowanej skargi konstytucyjnej (art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.