



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 29 czerwca 2022 r.

Pozycja 41

POSTANOWIENIE z dnia 21 czerwca 2022 r. Sygn. akt P 3/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Wojciech Sych
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 czerwca 2022 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie,

czy art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.) oraz art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.) są zgodne z art. 184 Konstytucji i zasadą domniemanej właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej oraz zasadą prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 7 stycznia 2021 r. Sąd Rejonowy w Koninie (dalej: SR lub pytający sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) oraz art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c., kodeks postępowania cywilnego) jest zgodny z art. 184 Konstytucji i zasadą domniemanej właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej oraz zasadą prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie zostało przedstawione w związku z postępowaniem zainicjonowanym odwołaniem ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) w sprawie świadczenia rehabilitacyjnego. Sąd drugiej instancji uchylił wydane orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez sąd pierwszej instancji. Podczas ponownego rozpoznania sąd pierwszej instancji (pytający sąd) doszedł do przekonania o niezgodności z Konstytucją norm prawnych wyrażonych w art. 83 ust. 2 u.s.u.s. oraz w art. 1 k.p.c.

1.2. W ocenie pytającego sądu, z art. 184 Konstytucji wynika, że odwołania od decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej, w tym ZUS, powinny być rozpoznawane przez sądy administracyjne, jako powołane do kontroli działalności administracji publicznej. Pytający sąd zaznaczył, że żaden z przepisów Konstytucji nie wyłącza kontroli działań ZUS z kognicji sądów administracyjnych. SR podkreślił również to, że prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej wymaga, aby odwołanie od decyzji organu administracji publicznej rozpoznawał sąd administracyjny, a nie sąd powszechny.

Niezależnie od powyższego, pytający sąd wskazał, że sądy administracyjne powinny mieć możliwość orzekania merytorycznego – co do istoty sprawy. Przyczyniłoby się to – w ocenie pytającego sądu – do pełniejszej realizacji prawa jednostki do sądu, wywodzonego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. SR zaznaczył, że organy administracji publicznej często nie stosują się do oceny prawnej ani do wskazań względem dalszego postępowania, umieszczanych w uzasadnieniach wyroków sądów administracyjnych. Umożliwienie sądom administracyjnym orzekania co do istoty sprawy nie tylko zlikwidowałoby ten proceder, ale również przyczyniłoby się do przyspieszenia rozpoznawania spraw administracyjnych. Jednostka nie musiałaby wówczas, po rozpoznaniu jej środka zaskarżenia przez sąd administracyjny, ponownie czekać na rozstrzygnięcie jej sprawy przez organ administracji publicznej.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 25 stycznia 2021 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 24 lutego 2021 r. Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Prokurator Generalny wyjaśnił, że pytający sąd nie odniósł się do wskazywanych w orzecznictwie Trybunału kryteriów, jakimi powinien kierować się ustawodawca, określając kognicję sądów administracyjnych. Nie dokonał także wykładni art. 83 ust. 2 u.s.u.s. oraz art. 1 k.p.c., jak również nie wskazał żadnych argumentów czy dowodów, które potwierdzałyby zarzut ich niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli. Na tej podstawie Prokurator Generalny stwierdził, że pytanie prawne nie spełnia wymogu formalnego wynikającego z art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, co uzasadnia umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4. W postanowieniu z 10 sierpnia 2021 r. (sygn. akt IV U 191/20) pytający sąd przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pismo przygotowawcze w sprawie o sygn. P 3/21 (data wpływu do TK: 16 sierpnia 2021 r.), w którym m.in. przytoczył za Trybunałem Konstytucyjnym kryteria kierunkowe dla ustawodawcy regulującego kwestię przekazania spraw do rozpoznania sądom administracyjnym.

W piśmie tym SR odniósł się również do zajętego przez Prokuratora Generalnego stanowiska, stwierdzając, że „[w] ocenie Sądu pytającego wbrew stanowisku Prokuratora Gene-

ralnego przytoczone argumenty potwierdzają niezgodność kwestionowanych norm z wzorcami konstytucyjnymi”.

5. W piśmie z 29 października 2021 r. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w całości, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 83 ust. 2 u.s.u.s. i art. 1 k.p.c. w zakresie, w jakim od decyzji ZUS 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.

Zdaniem Sejmu, pytanie prawne, które zainicjowało postępowanie przed TK, nie spełnia przesłanek formalnych, które określone są w art. 193 Konstytucji i w art. 52 u.o.t.p.TK. W szczególności w ocenie Sejmu, analizowane pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sejm zwrócił uwagę, że sąd występujący z pytaniem prawnym wskazał, że „po ewentualnym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niekonstytucyjność, umorzy postępowanie w sprawie. W rezultacie orzeczenie o niekonstytucyjności spowoduje, (...) 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” (s. 9 stanowiska Sejmu).

Zdaniem Sejmu, 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.

Sejm zgłosił ponadto dwa dodatkowe wnioski:

1) na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Sejmu i stwierdził niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów, Sejm wnosi o odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 1 k.p.c. i art. 83 ust. 2 u.s.u.s. (pomyłkowo w piśmie Sejmu wskazany został 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, nie ma bowiem przeszkód konstytucyjnych, aby powierzyć NSA i WSA weryfikację decyzji ZUS według nowej procedury sądowej właściwszej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych;

2) Sejm wniósł o wydanie orzeczenia aplikacyjnego, określającego skutki prawne wyroku TK dla prawomocnych rozstrzygnięć wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Zdaniem Sejmu, jest to niezbędne do zachowania pewności obrotu prawnego, gdyż 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.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego.

1.1. Sąd Rejonowy w Koninie (dalej: SR lub pytający sąd) w postanowieniu z 7 stycznia 2021 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, dotyczące przepisu umożliwiającego sądowi powszechnemu orzekanie w sprawach z zakresu odwołań wniesionych od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, Zakład). Wątpliwości pytającego sądu dotyczyły tego, czy art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, ze zm.; dalej: u.s.u.s.) oraz art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c., kodeks postępowania cywilnego) są zgodne z art. 184 Konstytucji i zasadą domniemanej właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej oraz zasadą prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Art. 83 ust. 2 u.s.u.s., w brzmieniu: „Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego”, został wprowadzony do systemu prawnego, wraz z wejściem w życie całości tej ustawy, tj. 1 stycznia 1999 r. Jego treść jest jednak zasadniczo tożsama z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 42, poz. 202, ze zm.), który stanowił część systemu prawnego od 1 stycznia 1987 r. („Od decyzji oddziału w sprawach: 1) z zakresu ubezpieczenia społecznego, 2) świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz 3) innych świadczeń należących do właściwości Zakładu – przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy”). W swej istocie rozwiązanie przewidziane w art. 83 ust. 2 u.s.u.s. powstało zatem przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. i znacznie wyprzedza wejście w życie Konstytucji przewidującej funkcjonowanie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

Z kolei w pierwotnej treści art. 1 k.p.c. nie wskazano spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Sformułowanie takie w treści art. 1 k.p.c. wprowadziła dopiero ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 20, poz. 86; dalej: ustawa zmieniająca z 1985 r.), od 1 lipca 1985 r.: „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)”.

Ustawa zmieniająca z 1985 r. poszerzyła również tytuł działu III k.p.c. o ubezpieczenia społeczne oraz dodała jego trzeci rozdział – „Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych” (art. 477⁸-477¹⁵ k.p.c.). Od tego momentu istota postępowania hybrydowego się nie uległa zmianie, nie licząc kilku modyfikacji niedotykających jednak głównych założeń tej konstrukcji prawnej.

Nie dokonano w tym zakresie istotnych zmian w trakcie rozwijania sądownictwa administracyjnego, to znaczy ani w trakcie sukcesywnego poszerzania kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, ani przy okazji wprowadzenia wojewódzkich sądów administracyjnych, gdy realizowano dyspozycję art. 236 ust. 2 zdania pierwszego Konstytucji („Ustawy

wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji”). Wskazany przepis przejściowy miał na celu realizację – zagwarantowanej w art. 176 ust. 1 Konstytucji – zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

2. Analiza procedury odwoławczej.

Postępowanie towarzyszące wydaniu decyzji ZUS, zarówno poprzedzające wydanie decyzji w pierwszej instancji, jak i zasady wnoszenia odwołań od decyzji ZUS oraz postępowanie przed organem odwoławczym, stanowi rozwiązanie szczególne, częściowo tożsame z regułami postępowania administracyjnego, a częściowo adekwatne do postępowania cywilnego (tzw. postępowanie mieszane lub postępowanie hybrydowe; por. wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5).

Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: k.p.a., kodeks postępowania administracyjnego), postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco jest unormowane w kodeksie postępowania administracyjnego. W zakresie ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacania tych świadczeń ZUS-owi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ust. 4 w związku z art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b u.s.u.s.). Przesądza to o zakwalifikowaniu Zakładu do kategorii organu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Z kolei z art. 83 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s. wynika, że ZUS wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Zatem procedura poprzedzająca wydanie decyzji przez Zakład, jak również treść takiej decyzji, podlega rozwiązaniom przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie jednak z art. 180 k.p.a., w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach (art. 180 § 1 k.p.a.), a przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także – co jest najistotniejsze dla uzasadnianego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego – sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne (art. 180 § 2 k.p.a.). Art. 181 k.p.a. stanowi natomiast, że organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne, a do postępowań przed tymi organami stosuje się odpowiednio art. 180 § 1 k.p.a. Zatem przed organami odwoławczymi stosuje się odmienne zasady wskazane w przepisach dotyczących ubezpieczeń, a w zakresie w nich nieuregulowanym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego określające postępowanie przed organem drugiej instancji w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym o charakterze ogólnym.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 u.s.u.s., od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Przepis ten stanowi zatem realizację dyspozycji z art. 181 k.p.a., ustanawiając właściwość sądów powszechnych w zakresie rozpoznawania odwołań od decyzji ZUS, a także art. 180 § 1 k.p.a., wskazując – w związku z przytoczonym przepisem kodeksu postępowania administracyjnego – zasady określone w kodeksie postępowania cywilnego jako właściwe dla sposobu i terminu wniesienia odwołania od decyzji ZUS.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1133, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach), świadczenie rehabilitacyjne przysługuje ubezpieczonemu, który po wyczerpaniu zasiłku chorobowego jest nadal niezdolny do pracy, a dalsze leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokuje odzyskanie zdolności do pracy (art. 18 ust. 1 ustawy o świadczeniach).

Wskazane świadczenie jest przyznawane w formie decyzji administracyjnej ZUS poprzedzonej procedurą określoną w ustawie o świadczeniach. Na wstępie lekarz orzecznik ZUS orzeka o dalszej niezdolności do pracy ubezpieczonego oraz o rokowaniu przez ubezpieczonego odzyskania zdolności do pracy po przeprowadzeniu dalszego leczenia lub rehabilitacji leczniczej (art. 18 ust. 3 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o świadczeniach), a także wskazuje okres, w którym świadczenie rehabilitacyjne powinno ubezpieczonemu przysługiwać, niezbędny do przywrócenia zdolności do pracy, nie dłuższy jednak niż dwunastomiesięczny (art. 18 ust. 2 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o świadczeniach). Zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy o świadczeniach, od orzeczenia lekarza orzecznika ubezpieczonemu przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej ZUS w terminie i na zasadach przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z art. 14 ust. 2b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504; dalej: ustawa emerytalna), sprzeciw wnosi się za pośrednictwem jednostki organizacyjnej Zakładu, właściwej ze względu na miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej. Sprzeciw wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia (art. 14 ust. 2a ustawy emerytalnej). Zgodnie z art. 14 ust. 2c ustawy emerytalnej, komisja lekarska nie rozpatruje sprzeciwu wniesionego po terminie, niemniej w uzasadnionych wypadkach ZUS, na wniosek osoby zainteresowanej, może przywrócić termin wniesienia sprzeciwu, w tym w szczególności w razie odrzucenia przez sąd odwołania od decyzji w wypadku określonym w art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. („Sąd odrzuci odwołanie w sprawie o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji albo stwierdzenia stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, jeżeli podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a osoba zainteresowana nie wniosła sprzeciwu od tego orzeczenia do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i odwołanie jest oparte wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia. Jeżeli odwołanie opiera się także na zarzucie nierozpatrzenia wniesionego po terminie sprzeciwu od tego orzeczenia, a wniesienie sprzeciwu po terminie nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby zainteresowanej, sąd uchyla decyzję, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie. W takim przypadku organ rentowy kieruje sprzeciw do rozpatrzenia do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”). Komisja lekarska, rozpatrując sprzeciw lub zarzut wadliwości, dokonuje oceny niezdolności do pracy i jej stopnia oraz m.in. trwałości lub przewidywalnego okresu niezdolności do pracy (art. 14 ust. 2e w związku z art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej) w formie orzeczenia (art. 14 ust. 2f ustawy emerytalnej). Zgodnie z art. 18 ust. 6 ustawy o świadczeniach, orzeczenie lekarza orzecznika, od którego nie wniesiono sprzeciwu lub co do którego nie wniesiono zarzutu wadliwości, albo orzeczenie komisji lekarskiej ZUS stanowi podstawę do wydania decyzji w sprawie świadczenia rehabilitacyjnego.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.s.u.s., rodzaje świadczeń z ubezpieczeń społecznych, warunki nabywania prawa do nich oraz zasady i tryb ich przyznawania określają odrębne przepisy. Niemniej w rozdziale 8 u.s.u.s. („Obowiązki ubezpieczonych oraz tryb odwoławczy”) określono tryb odwoławczy od decyzji ZUS dotyczących w szczególności ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 83 ust. 1 pkt 4 u.s.u.s.), a więc także w sprawie

przyznania lub odmowy przyznania świadczenia rehabilitacyjnego. Zgodnie z art. 83 ust. 2 u.s.u.s., od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach kodeksu postępowania cywilnego.

Zgodnie z art. 1 k.p.c., kodeks normuje m.in. postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Ponadto kodeks postępowania cywilnego, w części pierwszej („Postępowanie rozpoznawcze”), w księdze pierwszej („Proces”), w tytule VII („Postępowania odrębne”) zawiera dział III, zatytułowany „Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych”, obejmujący szereg przepisów regulujących w szczególności procedurę, w jakiej sądy powszechne rozpatrują odwołania od decyzji Zakładu. Do nich właśnie odsyła zaskarżony art. 83 ust. 2 u.s.u.s., ponieważ scharakteryzowana poniżej regulacja przesądza o terminie, w jakim przysługuje odwołanie, decyduje o właściwości sądu oraz określa zasady, na jakich ubezpieczony może je wnieść. Kodeks postępowania cywilnego zawiera w tym zakresie liczne przepisy regulujące odrębne, względem postępowania głównego, rozwiązania proceduralne, mające na celu przyspieszenie rozpatrzenia sprawy.

W rozdziale 1 działu III „Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych” zamieszczone zostały przepisy ogólne (art. 459-476 k.p.c.) odnoszące się do postępowań zarówno z zakresu prawa pracy, jak i z zakresu ubezpieczeń społecznych. W przepisach tych uregulowane zostały m.in. takie kwestie jak: zdolność sądowa i procesowa, właściwość sądu, wezwanie do usunięcia braków pisma wszczynającego postępowanie, czynności dyspozytywne stron, reprezentacja pozwanego, termin posiedzenia, wezwanie do przedstawienia dokumentów, wyłączenie stosowania ograniczeń dowodowych, grzywna. Art. 476 § 2 pkt 4 k.p.c. przesądza, że przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących również innych, niż emerytury i renty, świadczeń w sprawach należących do właściwości ZUS.

W rozdziale 3 działu III „Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych” uregulowano szczegółowo „postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych” (art. 477⁸-477^{14a} k.p.c.). Zgodnie z art. 477⁸ § 2 pkt 2 k.p.c., do właściwości sądów rejonowych należą sprawy o świadczenie rehabilitacyjne. Dalsze przepisy przewidują, iż odwołanie od decyzji ZUS wnosi się na piśmie do organu, który wydał decyzję, lub do protokołu sporządzonego przez ten organ, w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji (art. 477⁹ § 1 k.p.c.). Zakład przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu. ZUS, jeżeli uzna odwołanie w całości za słuszne, może zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję. W tym wypadku odwołaniu nie nadaje się dalszego biegu (art. 477⁹ § 2 k.p.c.). Jeżeli w odwołaniu od decyzji Zakładu wskazano nowe okoliczności dotyczące niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji albo stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, które powstały po dniu wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika ZUS, od którego nie wniesiono sprzeciwu, lub orzeczenia komisji lekarskiej, Zakład nie przekazuje odwołania do sądu, lecz kieruje do lekarza orzecznika ZUS do ponownego rozpatrzenia. Zakład uchyla decyzję, rozpatruje nowe okoliczności i wydaje decyzję, od której przysługuje odwołanie do sądu. Przepis ten stosuje się także wówczas, gdy nie można ustalić daty powstania wskazanych w odwołaniu nowych okoliczności (art. 477⁹ § 2¹ k.p.c.). Zgodnie z art. 477⁹ § 3 k.p.c., sąd odrzuca odwołanie wniesione po upływie terminu, chyba że przekroczenie terminu nie jest nadmierne i nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się. Art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. stanowi, że sąd odrzuca odwołanie w sprawie o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji albo stwierdzenia stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, jeżeli podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika ZUS, a osoba zainteresowana nie wniosła sprzeciwu od tego orzeczenia do komisji lekarskiej Zakładu i odwołanie jest oparte wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia. Jeżeli od-

wołanie opiera się także na zarzucie nierozpatrzenia wniesionego po terminie sprzeciwu od tego orzeczenia, a wniesienie sprzeciwu po terminie nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby zainteresowanej, sąd uchyla decyzję, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie. W takim wypadku organ rentowy kieruje sprzeciw do rozpatrzenia do komisji lekarskiej ZUS.

Sąd oddala odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.), a w wypadku uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego i orzeka co do istoty sprawy (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.), natomiast jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu (art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c.). Jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ do wydania decyzji w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, albo orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa (art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.). Ponadto, w sprawie o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy (świadczenie rehabilitacyjne), jeżeli podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu lub orzeczenie komisji lekarskiej Zakładu i odwołanie od decyzji opiera się wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia, sąd nie orzeka co do istoty sprawy na podstawie nowych okoliczności dotyczących stwierdzenia niezdolności do pracy, które powstały po dniu złożenia odwołania od tej decyzji. W tym wypadku sąd uchyla decyzję, przekazuje sprawę do rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie (art. 477¹⁴ § 4 k.p.c.).

Od wyroku sądu rejonowego w sprawie odwołania od decyzji ZUS dotyczącej świadczenia rehabilitacyjnego służy apelacja do sądu okręgowego, który – zgodnie z art. 477^{14a} k.p.c. – uchylając wyrok i poprzedzając go decyzją ZUS, może sprawę przekazać do ponownego rozpoznania bezpośrednio Zakładowi. Sąd okręgowy może również – jak miało to miejsce w sprawie, na kanwie której przedstawiono rozpatrzone pytanie prawne – na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. uchylić orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać temu sądowi do ponownego rozpoznania, w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy.

Rozwiązanie takie stanowi wyjątek od zasad wskazanych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Zgodnie z art. 1 p.p.s.a.: „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądownoadministracyjne)”. Z art. 3 p.p.s.a. wynika, że kontrola działalności administracji publicznej stanowi kompetencję sądów administracyjnych (art. 3 § 1 p.p.s.a.) i obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.) oraz na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w wypadku postępowania przed organem administracji publicznej poprzedzającego wydanie decyzji administracyjnej (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.). W art. 5 p.p.s.a. wskazującym sprawy wyłączane spod właściwości sądów administracyjnych pominięto kontrolę decyzji administracyjnych ZUS. Przepisem decydującym o braku ich właściwości w sprawach decyzji jest wyłącznie art. 83 ust. 2 u.s.u.s. realizujący odesłanie zawarte w art. 180 § 1 i art. 181 k.p.a.

Postępowania hybrydowe – analogiczne do rozwiązań w sprawach ubezpieczeń społecznych – zostały wprowadzone również w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji (zob. art. 479^{31a} § 3 k.p.c.), regulacji energetyki (zob. art. 479⁵³ § 2 k.p.c.), regulacji telekomunikacji i poczty (zob. art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c.) i regulacji transportu kolejowego (zob. art. 479⁷⁵

§ 2 k.p.c.). Są to rozwiązania wyjątkowe i uzasadnione specyfiką poszczególnych dziedzin prawa.

3. Dopuszczalność pytania prawnego.

3.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Zatem dopuszczalność rozpoznania merytorycznego pytania prawnego uzależniona jest od spełnienia trzech przesłanek materialnych: podmiotowej (podmiotem formułującym pytanie prawne może być „każdy sąd”), przedmiotowej (przedmiotem pytania prawnego może być tylko zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą) i funkcjonalnej (musi istnieć związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem w toczącym się przed sądem postępowaniu w sprawie indywidualnej).

Ponadto art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wymaga, aby pytanie prawne miało formę postanowienia i zawierało: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie wraz z jej oznaczeniem; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

3.2. Trybunał stwierdził, że pytanie prawne spełniło przesłankę podmiotową i przedmiotową. Wniesione zostało przez sąd w rozumieniu art. 193 Konstytucji (przesłanka podmiotowa), który zakwestionował konstytucyjność regulacji ustawowej stanowiącej przepis kompetencyjny umożliwiający sądowi orzekanie w sprawach z zakresu odwołań wniesionych od decyzji ZUS, uszczegółowiony następnie w przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Warunek formalny, w postaci przesłanki przedmiotowej przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego przez sąd, został więc zrealizowany.

3.3. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego uzależnione jest od wykazania przez pytający sąd, że od odpowiedzi na przedstawione Trybunałowi pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W szczególności pytający sąd zobowiązany został do wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione (art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK).

Podjmując próbę spełnienia przesłanki funkcjonalnej, pytający sąd wyjaśnił, że „[o]d odpowiedzi na przedstawione pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy prowadzonej przed sądem pierwszej instancji. Jeżeli Wysoki Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność kwestionowanych norm prawnych, to sąd odrzuci odwołanie na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 kpc”. Zgodnie z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.: „Sąd odrzuci pozew: (...) jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna”.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pytający sąd spełnił przesłankę funkcjonalną.

4. Umorzenie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pytanie prawne nie spełniło wymogów ustawowych odnoszących się do uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanych norm prawnych ze wskazanymi wzorcami kontroli. Konstytucyjnie określone wymagania stawiane pytaniom prawnym uzupełnione są w art. 52 u.o.t.p.TK.

Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie odnosił się do wymogu sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z m.in. Konstytucją oraz jego uzasadnienia popartego argumentami lub dowodami, stwierdzając, że wymóg ten nie ma jedynie fasadowego charakteru. Nie jest bowiem rolą Trybunału, przyjmującego domniemanie konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, poszukiwanie argumentów na rzecz ich niekonstytucyjności. „Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez sąd pytający wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli. Aktualny pozostaje pogląd sformułowany w postanowieniu TK z 26 czerwca 2013 r. o sygn. P 13/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72), że «[d]opóki sąd nie powoła przekonyw[al]jących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (...). Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednocześnie, że jest on zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego wyjaśnienia[,] nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (art. 19 ustawy o TK [z 1997 r.]). Nie oznacza to w żadnym wypadku przerzucenia ciężaru dowodzenia na Trybunał przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK [z 1997 r.]» (postanowienie TK z 30 października 2018 r., sygn. P 15/16, OTK ZU A/2018, poz. 64). Zgodnie więc z wymogami ustawowymi, wielokrotnie precyzowanymi przez Trybunał w orzecznictwie, TK nie może zastąpić pytającego sądu w szukaniu argumentów uzasadniających ogólną intuicję o niekonstytucyjności przedmiotu pytania prawnego.

Przekonanie pytającego sądu o niekonstytucyjności określonych przepisów czy instytucji prawnych wymaga wnikliwego uzasadnienia w odniesieniu do każdego z zaskarżonych przepisów i wszystkich wzorców kontroli, na które ten sąd się powołuje. Podobnie jak w wypadku każdego postępowania dowodowego wymóg ten jest nakazem odpowiedniego uzasadnienia stawianych zarzutów i ciężar tego dowodu spoczywa na pytającym sędzie. Trybunał podkreśla, „że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Trybunał Konstytucyjny ze względu na lakoniczność uzasadnienia nie jest jednak w stanie zrekonstruować z tych postulatów argumentacji uzasadniającej niezgodność dotychczasowego rozwiązania z Konstytucją.

Trybunał podtrzymuje zajęte w postanowieniu o sygn. P 50/14 stanowisko, że „pytanie prawne powinno wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, w tym wskazywać przedmiot i zakres pytania, odpowiednie wzorce kontroli oraz mieścić należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów (zob. np. postanowienie TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101, cz. II, pkt 1.3). Sąd po-

winien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do postawienia zarzutu niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli oraz wzorzec kontroli, a następnie porównanie norm wynikających z tych przepisów i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność. Na pytającym sądzie spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Uzasadnienie pytania prawnego powinno być zatem wyczerpujące, a sformułowane zarzuty [muszą] zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami”.

W niniejszej sprawie pytający sąd przedstawił jedynie częściowo proces myślowy, jaki doprowadził go do postawienia zarzutu o niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów. Nie przytoczył jednak żadnych konkretnych argumentów na rzecz swojego twierdzenia, nie zestawiał zaskarżonych przepisów z wzorcami kontroli, jedynie ogólnie wpisał je w ich zakres, skupiając się na postulacie, by sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych powierzyć kognicji sądów administracyjnych. Jeśli idzie o zgodność art. 83 ust. 2 u.s.u.s. oraz art. 1 k.p.c. z art. 184 Konstytucji, pytający sąd zdawkowo opisuje jego treść oraz dotychczasowe stanowisko Trybunału i doktryny na temat domniemania właściwości sądów administracyjnych w razie braku odrębnego uregulowania tej kwestii w ustawie. Wniosek ten doprowadził pytający sąd do stwierdzenia, że „sprawy z odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych powinny zostać poddane zgodnie z Konstytucją właściwości sądów administracyjnych” (zob. s. 3 postanowienia sądu). Z kolei rozważając zagadnienie zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd ograniczył się jedynie do tego, czy przekazanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych sądom administracyjnym byłoby zgodne z tym wzorcem kontroli. Każdy możliwy wynik takich dywagacji nie stanowi argumentu na rzecz niezgodności z Konstytucją obecnego rozwiązania.

Wobec powyższych uchybień pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK., postępowanie w sprawie stwierdzenia, czy art. 83 ust. 2 u.s.u.s. oraz art. 1 k.p.c. są zgodne z art. 184 Konstytucji i zasadą domniemanej właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej oraz zasadą prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, umorzył ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.