



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 grudnia 2024 r.

Pozycja 105

POSTANOWIENIE

z dnia 20 listopada 2024 r.

Sygn. akt P 1/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Wojciech Sych
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 listopada 2024 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie,

czy art. 1 oraz art. 476 § 2-4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805) są zgodne „z art. 184 i zasadą domniemania właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej, równością wobec prawa wskazaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z 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 25 stycznia 2022 r. (data wpływu do TK: 3 lutego 2022 r.) Sąd Rejonowy w Koninie (dalej: pytający sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 1 oraz art. 476 § 2-4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805; aktualnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568; dalej: k.p.c.) są zgodne z art. 184 i zasadą domniemania właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej, równością wobec prawa wskazaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z 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, że normy prawne wyrażone w art. 1 oraz w art. 476 § 2-4 k.p.c. są niezgodne z Konstytucją.

1.2. Pytający sąd podkreślił, że „Zakład Ubezpieczeń Społecznych był i jest organem administracji publicznej. Decyzje wydawane w przedmiocie ubezpieczeń społecznych są formą stosowania prawa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w zakresie działalności administracji publicznej” (pytanie prawne, s. 2).

Pytający sąd zwrócił uwagę na treść art. 184 Konstytucji: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” (pytanie prawne, s. 3).

Zdaniem pytającego sądu, „sprawy z odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych powinny zostać poddane zgodnie z Konstytucją właściwości sądów administracyjnych” (pytanie prawne, s. 3).

Pytający sąd ocenił, że w obecnym stanie prawnym, wykreowanym przez zakwestionowane przepisy, dochodzi do nieuzasadnionego różnicowania obywateli, w kontekście wskazanych norm konstytucyjnych (art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji). Zdaniem pytającego sądu, kontroli działań organów administracji publicznej powinny dokonywać powołane do niej sądy administracyjne. „Niemniej jednak obecnie część obywateli nie jest jednakowo traktowana pod względem prawnym jak i pozostali obywatele. Można tu mówić o dyskryminacji, ale także da się obronić poglądy o faworyzowaniu określonych podmiotów praw. Taka bowiem sytuacja dotyczy obywateli w zakresie spraw z ubezpieczeń społecznych. Dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc także spraw z zakresu administracji publicznej sądem właściwym jest sąd administracyjny. Sąd pytający nie znajduje uzasadnienia dla istniejącego dualizmu prawnego. Dlaczego część spraw obywateli i ich sporów z organami publicznymi poddana jest kontroli sądów administracyjnych, a część spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych już nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Nie ma oparcia w takim różnicowaniu w art. 184 Konstytucji. (...) Trudno też takiego różnicowania polskich obywateli dopatrywać się w treści art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 45 ust. 1 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 4).

W kontekście przedstawionej argumentacji pytający sąd stwierdził, że jego pytanie prawne „zmierza do udzielenia odpowiedzi, czy najważniejszy jest obywatel i zagwarantowana mu równość prawa i prawo do właściwego sądu, czy też zakorzeniony zwyczaj w błędnym stosowaniu konstytucji znajdujący solidne wsparcie instytucjonalne w funkcjonującej biurokracji sądowej” (pytanie prawne, s. 4).

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 28 lutego 2022 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 22 lipca 2022 r. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 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), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Umorzenie postępowania w całości jest uzasadnione, zdaniem Sejmu, ponieważ pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Sejm przytoczył wyjaśnienie pytającego sądu

dotyczące związku pomiędzy uzyskaniem odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne a rozstrzygnięciem zawisłej przed nim sprawy. W kontekście tego wyjaśnienia Sejm stwierdził, że „celem wszczęcia postępowania przed TK nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie odwołania od decyzji ZUS, ale umorzenie postępowania przed sądem powszechnym. Nie jest to rozstrzygnięcie, na które oczekuje ubezpieczony. Skarżący nie domaga się bowiem kontroli legalności decyzji, ale domaga się, jak można domniemywać z lapidarnie ujętego stanu faktycznego pytania prawnego, świadczenia pieniężnego z ubezpieczenia, rekompensującego mu utracone źródło dochodu z powodu wystąpienia choroby. Umorzenie postępowania przez sąd pytający niweczy sens prawa do sądu, gwarantowanego przez Konstytucję. A przecież sąd nie kwestionuje wadliwości procedury cywilnej” (stanowisko Sejmu, s. 12).

Zdaniem Sejmu, pytający sąd nie spełnił wymagania przewidzianego w art. 52 u.o.t.p.TK i nie wskazał, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy.

Ponadto Sejm stwierdził, że za umorzeniem postępowania w całości przemawia również brak należytego uzasadnienia zarzutów. „Sąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do postawienia zarzutu niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli oraz wzorzec kontroli, a następnie porównanie norm wynikających z tych przepisów i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność. Na pytającym sądzie spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Uzasadnienie pytania prawnego powinno być zatem wyczerpujące, a sformułowane zarzuty zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami (art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.TK)” (stanowisko Sejmu, s. 14).

Na wypadek nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w całości i orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, Sejm wniosł o odroczenie utraty ich mocy obowiązującej na okres 18 miesięcy. A ponadto Sejm wniosł o wydanie orzeczenia aplikacyjnego określającego skutki prawne wyroku TK dla prawomocnych rozstrzygnięć wydanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów.

4. W piśmie z 11 sierpnia 2022 r. (data wpływu do TK: 16 sierpnia 2022 r.) Prokurator Generalny wniosł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Wniosek o umorzenie Prokurator Generalny uzasadnił tym, że pytanie prawne nie spełnia ustawowych przesłanek, wynikających z art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, które warunkują merytoryczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał. „W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd przedstawił, poprzez przytoczenie fragmentów stanowisk zajmowanych w doktrynie i judykaturze, ogólnikową wykładnię art. 184, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd pytający nie dokonał jednakże wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, a w szczególności nie skonfrontował kwestionowanej regulacji ze wskazanymi powyżej wzorcami kontroli. Sąd nie przedstawił również argumentów na poparcie zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z wzorcami konstytucyjnymi” (stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 8).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego.

1.1. Sąd Rejonowy w Koninie (dalej: pytający sąd) w postanowieniu z 25 stycznia 2022 r. (data wpływu do TK: 3 lutego 2022 r.) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu

pytanie prawne, czy art. 1 oraz art. 476 § 2-4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805; aktualnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568; dalej: k.p.c., kodeks postępowania cywilnego) są zgodne z art. 184 i zasadą domniemania właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej, równością wobec prawa wskazaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zaskarżony art. 1 k.p.c. ma następujące brzmienie: „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)”.

W art. 476 k.p.c. zostały wprowadzone definicje legalne. Zaskarżony art. 476 § 2 k.p.c. stanowi: „Przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących: 1) ubezpieczeń społecznych; 2) emerytur i rent; 3) (uchylony); 4) innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; 5) świadczeń odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Celno-Skarbowej, Państwowej Straży Pożarnej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Służbie Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym”.

Zaskarżony art. 476 § 3 k.p.c. brzmiał: „Przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, a także sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych”. Art. 476 § 3 k.p.c. został zmieniony przez art. 33 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. poz. 1429) z dniem 1 stycznia 2024 r.

Obecne brzmienie art. 476 § 3 k.p.c. jest następujące: „Przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, a także sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności lub od decyzji wydanej przez ten zespół, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych”.

Zaskarżony art. 476 § 4 k.p.c. stanowi: „Przez organy rentowe rozumie się: 1) jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwe do wydawania decyzji w sprawach świadczeń, 2) (uchylony), 3) wojskowe organy emerytalne oraz organy emerytalne resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także inne organy wojskowe i organy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości – właściwe do wydawania decyzji w sprawach, o których mowa w § 2, a także Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”.

2. Dopuszczalność pytania prawnego.

2.1. 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.

2.2. Trybunał stwierdził, że pytanie prawne spełniło przesłankę podmiotową i przedmiotową. Wniesione zostało przez sąd w rozumieniu art. 193 Konstytucji, który zakwestionował konstytucyjność przepisów ustawowych, tj. art. 1 i art. 476 § 2-4 k.p.c.

2.3. 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. Rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym jest zależne w sposób ścisły od odpowiedzi udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny” (pytanie prawne, s. 5). 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.

3. 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 orzecnictwem 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 przekonujących 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 orzecnictwie, TK nie może zastąpić pytającego sądu w szukaniu argumentów uzasadniających ogólny pogląd na temat 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).

Pytanie prawne inicjujące niniejszą sprawę zawiera trzy i pół strony uzasadnienia stawianych zaskarżonym przepisom zarzutów. Sama jego objętość pozostaje bez wpływu na ocenę Trybunału, jednak Trybunał stwierdził, że brak w nim argumentów podważających domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów, tj. art. 1 oraz art. 476 § 2-4 k.p.c. Pytający sąd najpierw lapidarnie zaprezentował stan faktyczny sprawy, w związku z którą zostało przedstawione niniejsze pytanie prawne. Następnie ustalił powołując się na przepisy ustawowe, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest organem administracji publicznej. W dalszej kolejności krótko omówił wskazane wzorce kontroli, powołując się na orzecznictwo TK oraz poglądy doktryny.

Pytający sąd nie odniósł się bezpośrednio do żadnego z zaskarżonych przepisów i nie uzasadnił, dlaczego – jego zdaniem – są one sprzeczne z powołanymi wzorcami kontroli. Trybunał podtrzymuje zajęte w postanowieniu z 25 maja 2016 r. o sygn. P 50/14 (OTK ZU A/2016, poz. 26) 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 powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do postawienia zarzutu niezgodności stosowanej normy z regu-

lacją 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 w sposób bardzo lapidarny i ogólnikowy 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.

Wobec powyższych uchybień pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzył postępowanie w sprawie stwierdzenia, czy art. 1 oraz art. 476 § 2-4 k.p.c. są zgodne z art. 184 i zasadą domniemania właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej, równością wobec prawa wskazaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Sycha
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 listopada 2024 r., sygn. akt P 1/22

Na podstawie art. 106 ust. 3 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) składam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2024 r., sygn. P 1/22. Uważam, że Trybunał, umarzając postępowanie w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie (dalej: pytający sąd), nie wskazał właściwej przyczyny niedopuszczalności wydania wyroku. W mojej ocenie, niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy spowodowana była niespełnieniem przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, nie zaś – jak stwierdził Trybunał w uzasadnieniu postanowienia – brakiem należytego uzasadnienia zarzutów.

1. W pytaniu prawnym rozpoznawanym pod sygn. P 1/22 pytający sąd zakwestionował zgodność art. 1 i art. 476 § 2-4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805; aktualnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 1568; dalej: k.p.c.) z art. 184 i zasadą domniemania właściwości sądów administracyjnych w sprawach kontroli działalności administracji publicznej oraz równością wobec prawa wskazaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Trybunał Konstytucyjny, po przytoczeniu konstytucyjnych i ustawowych warunków, jakie powinno spełniać pytanie prawne, stwierdził, że „nie spełniło [ono] wymogów ustawowych odnoszących się do uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanych norm

prawnych ze wskazanymi wzorcami kontroli” (pkt 3 *ab initio* uzasadnienia postanowienia) i z tego powodu umorzył postępowanie jako niedopuszczalne. W odniesieniu do pozostałych przesłanek formalnych, w tym przesłanki funkcjonalnej, uznał natomiast, że zostały one spełnione.

3. Zgadzam się z oceną, że pytanie prawne spełniło przesłankę podmiotową i przedmiotową. Nie podzielam natomiast wniosku Trybunału odnośnie do spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej. Uważam bowiem, że pytający sąd nie wyjaśnił, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało zadane, a ponadto, że w sprawie przesłanka funkcjonalna w ogóle nie zachodzi.

Uzasadnienie przez Trybunał spełnienia przesłanki funkcjonalnej ograniczyło się do zacytowania twierdzenia sądu pytającego, że jeśli Trybunał stwierdzi niezgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów, to sąd odrzuci odwołanie ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie świadczenia rehabilitacyjnego na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd odrzuci pozew, jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna.

Moim zdaniem, powyższe jest zdecydowanie niewystarczające do uznania, że sąd pytający wykazał, iż od odpowiedzi na przedstawione pytanie zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, obowiązek uzasadnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione, nie zostaje zrealizowany przez powtórzenie ogólnej reguły ustawowej, lecz wymaga wykazania, że *in casu*, spełniony jest konstytucyjny (i ustawowy) warunek dopuszczalności pytania prawnego. Na pytającym sądzie ciąży obowiązek stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób jego rozstrzygnięcie by się zmieniło wskutek stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją przepisu będącego przedmiotem pytania prawnego (zob. postanowienia TK z: 30 marca 2022 r., sygn. P 12/19, OTK ZU A/2022, poz. 21; 12 października 2022 r., sygn. P 4/22, OTK ZU A/2022, poz. 58; 12 października 2022 r., sygn. P 5/22, OTK ZU A/2022, poz. 61). W szczególności nie jest uzasadnieniem przesłanki funkcjonalnej stwierdzenie pytającego sądu, że po wyroku Trybunału uwzględniającym pytanie prawne, sąd odrzuci odwołanie i w konsekwencji umorzy postępowanie w sprawie, w której zadał pytanie. Art. 193 Konstytucji *expressis verbis* stanowi bowiem, że sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne, jeśli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dążenie pytającego sądu do odrzucenia odwołania i umorzenia postępowania nie jest rozstrzygnięciem sprawy w rozumieniu art. 193 Konstytucji. Celem wszczęcia postępowania przed Trybunałem jest bowiem merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie prawne zostało zadane, a nie umorzenie postępowania przed sądem.

W konsekwencji Trybunał powinien był uznać, że pytanie prawne nie spełniło przesłanki formalnej, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK, tj., że sąd nie wykazał, iż rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy jest zależne od odpowiedzi Trybunału na zadane pytanie prawne, i z tej przyczyny umorzyć postępowanie w sprawie.

4. W mojej ocenie, w niniejszej sprawie, niezależnie od powyższej konkluzji, przesłanka funkcjonalna w ogóle nie zachodzi. Celem pytania prawnego nie była bowiem kontrola zgodności z Konstytucją art. 1 i art. 476 § 2-4 k.p.c. Pytający sąd nie sformułował zarzutów dotyczących ustawowych definicji: sprawy cywilnej (art. 1 k.p.c.) i sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 476 § 2-4 k.p.c.). Istotą pytania prawnego i rzeczywistym celem pytającego sądu było podważenie całego przyjętego przez ustawodawcę modelu sądowej kontroli decyzji wydawanych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, co wprost sąd wy-

raził w uzasadnieniu pytania prawnego, stwierdzając, że „sprawy z odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych powinny zostać poddane zgodnie z Konstytucją właściwości sądów administracyjnych” (s. 3). Tego rodzaju pytania prawne, negujące przyjęty przez ustawodawcę kształt fundamentalnych instytucji prawnych, są niedopuszczalne, bowiem dążą one do zmiany systemu prawa, do czego Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji. Nie taki jest również cel pytań prawnych. Gdyby bowiem Trybunał podzielił zarzuty sądu i orzekł, że obecny model kontroli decyzji wydawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z Konstytucją, wcale nie dałoby to sądowi możliwości odrzucenia odwołania ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej. Powstałaby wówczas luka w systemie prawnym, wymagająca pilnej interwencji ustawodawcy, lecz nie zwalniałoby to pytającego sądu z obowiązku merytorycznego rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu o prawo do świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Zwrócił na to uwagę Trybunał w postanowieniu z 19 listopada 2014 r., sygn. P 15/13 (OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 115), wydanym w sprawie, w której zasadniczy problem konstytucyjny był tożsamy z rozstrzyganym w sprawie niniejszej, a wśród zakwestionowanych przepisów były m.in. art. 1 i art. 476 § 2 k.p.c. Trybunał, umarzając postępowanie w tamtej sprawie, wskazał, iż „[t]wierdzenie (...), że ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności art. 476 § 2, art. 477⁸ i art. 477¹⁴ § 1-3 k.p.c. mogłoby doprowadzić do innego rozstrzygnięcia sprawy z uwagi na zmianę w zakresie ustawowych kompetencji sądu powszechnego, jest bezzasadne (...). Nawet bowiem w wypadku powstania luki prawnej w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności obowiązującego sądowego modelu kontroli decyzji ZUS, 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 ubezpieczonemu gwarancje wynikające z prawa do sądu i prawa do zaskarżenia decyzji organów władzy publicznej wydanych w pierwszej instancji”.

W mojej ocenie, przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, które zainicjowało postępowanie w sprawie niniejszej, nie została spełniona także z tego względu, że pytający sąd w momencie formułowania pytania prawnego był już przekonany o „niewłaściwości” przyjętego przez ustawodawcę modelu sądowej kontroli decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych wydawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a oczekiwany przezeń wyrok Trybunału Konstytucyjnego miał tylko to przekonanie potwierdzić. Pytający sąd wykorzystał zatem instytucję pytania prawnego niezgodnie z jej konstytucyjnym celem. Na niedopuszczalność takiej praktyki zwrócił już uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach w sprawach P 4/22 i P 5/22, stwierdzając, że „[w] ten sposób zainicjowane przez sąd postępowanie przed Trybunałem miało stanowić jedynie środek do osiągnięcia założonego celu, co pozostaje w rażącej sprzeczności z istotą instytucji pytania prawnego określonej w art. 193 Konstytucji. Ta ostatnia wszak opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny ze wskazanym wzorcem kontroli, zatem nie może być instrumentalnie stosowana przez sąd dążący do zmiany przepisu prawa”.

5. Z tych powodów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.