

WYROK
z dnia 19 lutego 2008 r.
Sygn. akt P 49/06

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 lutego 2008 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Łodzi:

czy art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim pomijają prawo sądu pierwszej instancji, orzekającego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, do uchylania zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, są zgodne z zasadą osądzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), w aspekcie zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji),

o r z e k a:

Art. 477¹⁴ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 14 listopada 2006 r., ostatecznie uzupełnionym postanowieniem z 13 grudnia 2006 r., Sąd Okręgowy w Łodzi – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Okręgowy lub sąd pytający), zwrócił się z pytaniem prawnym: czy przepisy art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} (w brzmieniu obecnie obowiązującym) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim pomijają prawo sądu pierwszej instancji, orzekającego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentownemu, są zgodne z zasadą osądzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, oraz zasadą rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) – w aspekcie zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

1.1. Wątpliwości Sądu Okręgowego powstały na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją z 29 grudnia 2005 r., nr 20/2005, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Łodzi, Inspektorat w Łowiczu, stwierdził, że Zbigniew Sikora, jako prezes zarządu spółki z o.o., ponosi solidarną odpowiedzialność całym swoim majątkiem za zobowiązania tej spółki, za okres od kwietnia 2000 r. do czerwca 2001 r., z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Postępowanie egzekucyjne prowadzone przeciwko spółce, w zakresie jej zobowiązań za okres od kwietnia 2000 r. do czerwca 2001 r., zostało umorzone ze względu na bezskuteczność egzekucji.

W odwołaniu do Sądu Okręgowego w Łodzi, z 24 lutego 2006 r., skarżący wniósł o uchylenie decyzji ZUS z 29 grudnia 2005 r. i umorzenie postępowania w sprawie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. W uzasadnieniu odwołania skarżący podnosił, że przedmiotowa decyzja jest bezzasadna, gdyż zobowiązania wobec organu rentowego powstały w okresie, w którym skarżący nie był już członkiem zarządu spółki oraz że decyzja została wydana po upływie okresu przedawnienia. W odpowiedzi organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania.

Po dokonaniu wstępnego badania sprawy, na podstawie art. 467 § 4 k.p.c., wyznaczony przez przewodniczącego sędziego, zarządzeniem z 7 lipca 2006 r., zwrócił organowi rentownemu akta sprawy w celu uzupełnienia materiału. Sędzia wstępnie badający sprawę uznał, że w aktach rentowych, załączonych do odwołania, występują istotne braki. Jednocześnie podniósł, że sąd nie może zastępować organu rentowego w uzupełnieniu tych braków, gdyż połączone byłoby to ze znacznymi trudnościami oraz prowadziłoby do przewlekłości postępowania sądowego.

Organ rentowy nie zastosował się do zarządzenia z 7 lipca 2006 r. Zakwestionował zarzuty zawarte w jego uzasadnieniu, stwierdzając, że ustalenia w zakresie stanu faktycznego, wskazane w zarządzeniu, nie są konieczne do rozstrzygnięcia zasadności wydanej decyzji. W konsekwencji organ rentowy, nie przeprowadzając dodatkowego postępowania dowodowego, ponownie przesłał do Sądu Okręgowego akta sprawy, podtrzymując swój wniosek o oddalenie odwołania.

Na rozprawie skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz podtrzymał zgłoszone w odwołaniu od decyzji wnioski dowodowe.

W toku postępowania odwoławczego przed Sądem Okręgowym zrodziły się wątpliwości co do zgodności art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} k.p.c. ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami konstytucyjnymi.

1.2. Sąd Okręgowy, formułując zarzuty wobec art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. i art. 477^{14a} k.p.c. nawiązał do stanu prawnego, który obowiązywał w tym zakresie przed 1 lipca 1996 r. Zwrócił uwagę, że dopiero na podstawie ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 189) ograniczono zakres możliwości orzeczniczych sądu pierwszej instancji (wcześniej przepisy przewidywały także możliwość uchylecia decyzji organu rentowego). Po nowelizacji sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu rentowego – w razie uwzględnienia odwołania – może tylko zmienić zaskarżoną decyzję. Oznacza to w konsekwencji, że ustawodawca przerzucił na sądy pierwszej instancji obowiązek prowadzenia postępowania dowodowego, niejednokrotnie w skomplikowanej i złożonej pod względem prawnym i faktycznym sprawie. Wyjątkowo, ale tylko na etapie wstępnego badania sprawy – w trybie art. 467 § 4 k.p.c. – zarządzeniem przewodniczącego wydziału lub wyznaczonego przez niego sędziego można dokonać zwrotu akt organowi rentowemu.

1.3. W ocenie Sądu Okręgowego, regulacja, określająca katalog możliwości orzeczniczych sądu pierwszej instancji, narusza konstytucyjną zasadę osądzania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki oraz konwencyjną dyrektywę osądzania w rozsądnym terminie spraw sądowych, które ze względu na swój charakter są sprawami o istotnym znaczeniu społecznym.

Zdaniem sądu pytającego, sporne przepisy art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} k.p.c., eliminujące możliwość wydania orzeczenia kasatoryjnego, i w rezultacie nakładające na sąd pierwszej instancji obowiązek przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego w zastępstwie organu rentowego – pozostają w sprzeczności z zasadami proceduralnymi, które przyspieszały załatwienie spraw o tak istotnej doniosłości społecznej. Konieczność przeprowadzania przez sądy pierwszej instancji postępowania dowodowego w zastępstwie organów rentowych jest ponadto w opozycji do społecznej potrzeby zagwarantowania wzmożonej sprawności i szybkości osądzania. Z oczywistych względów przedłuża to czas trwania postępowania sądowego i może prowadzić do przewlekłości w rozpoznaniu innych odwołań, które dłużej będą oczekiwały na wyznaczenie terminu rozprawy.

Jak podnosi Sąd Okręgowy istotną okolicznością jest również to, że decyzja organu rentowego kształtuje sytuację życiową i materialną ubezpieczonego, wywołując szereg skutków materialnych i procesowych. Obecna regulacja prawna, w której sąd pierwszej instancji nie może na pierwszej wyznaczonej w sprawie rozprawie sądowej uchylić decyzji ZUS z powodu jej oczywistej bezprawności lub istotnych braków dowodowych i przekazać sprawy do ponownego rozpoznania – zwalnia pośrednio organ rentowy od przeprowadzenia postępowania dowodowego w sposób rzetelny i skrupulatny. Powyższy stan sankcjonuje możliwość wydania decyzji, w których przyjęte przez organ rentowy ustalenia faktyczne nie będą znajdowały odzwierciedlenia w materiale dowodowym. Sytuacja prawna, w której wadliwa – z przyczyn formalnych – decyzja organu rentowego funkcjonuje w porządku prawnym do chwili wydania przez sąd pierwszej instancji orzeczenia zmieniającego tę decyzję, jest krzywdząca dla ubezpieczonych i przez to koliduje z gwarancją demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

1.4. Sąd Okręgowy podniósł także, że art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} k.p.c. nie korelują z innymi przepisami k.p.c., dotyczącymi postępowań odrębnych, a mianowicie przepisami regulującymi postępowania w sprawach odwołań od decyzji prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. W tych odrębnych postępowaniach cywilnych Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rozpoznający odwołania od decyzji wskazanych organów, w wypadku uwzględnienia odwołania ma możliwość albo uchylecia zaskarżonej decyzji, albo zmiany w całości lub w części i orzeczenia co do istoty sprawy (por. art. 479^{31a} § 3 k.p.c. i art. 479⁵³ § 2 k.p.c., art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c., art. 479⁷⁵ k.p.c.).

Konkludując, Sąd Okręgowy stwierdził, że w świetle tych rozważań analizowane przepisy k.p.c. budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności przede wszystkim z zasadą osądzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji. Wskazał, że szybkość i sprawność postępowania sądowego mogą w decydującym stopniu wpływać również na skuteczność ochrony praw i wolności jednostki gwarantowanych w Konstytucji i powołanej Konwencji. Długie, przeciągające się miesiącami, a nawet latami postępowanie sądowe jest także zagrożeniem dla porządku publicznego w demokratycznym państwie prawnym i może prowadzić do zakwestionowania samej istoty ochrony sądowej praw jednostki, co daje podstawę do stwierdzenia, że proceduralna gwarancja prawa do sądu w płaszczyźnie zakwestionowanych przepisów powinna podlegać ocenie również z punktu widzenia art. 2 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu pismem z 31 sierpnia 2007 r. zajął stanowisko, że art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} k.p.c. są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji w aspekcie zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

2.1. Analizując konstytucyjność art. 477¹⁴ § 2 oraz art. 477^{14a} k.p.c., Marszałek Sejmu wskazał, że zobowiązanie sądu pierwszej instancji do wydania orzeczenia co do istoty sprawy ma na celu przyspieszenie postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Obowiązek sądu, polegający na orzekaniu co do istoty sprawy w razie uwzględnienia odwołania, realizuje nakaz rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W wypadku ustawowej dopuszczalności uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania organowi rentowemu do ponownego rozpoznania wydłużyłby się nadmiernie czas oczekiwania zainteresowanego na decyzję.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wbrew obawom Sądu Okręgowego, ustawodawca w sposób spójny uregulował procedurę w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, mając na celu realizację wymogu rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji. Temu celowi mają służyć art. 467, art. 468 i art. 471 k.p.c., ale także art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. Orzeczenie przez sąd pierwszej instancji co do istoty sprawy skracza czas oczekiwania na decyzję.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z argumentem Sądu Okręgowego, że wydanie przez sąd orzeczenia co do istoty sprawy sankcjonuje sytuację, w której wadliwa decyzja organu rentowego funkcjonuje w porządku prawnym dłużej, niż gdyby sąd miał możliwość już w pierwszej instancji uchylć decyzję organu rentowego i przekazać mu sprawę do ponownego rozpoznania. W wypadku skorzystania z instrumentów przewidzianych w art. 467 k.p.c. rozstrzygnięcie przez sąd co do istoty skracza postępowanie. Tym samym nie można uznać, że badana regulacja jest krzywdząca dla ubezpieczonych, i przez to koliduje z gwarancją demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Istnieje natomiast

obawa, że brak przepisu obligującego sąd do rozstrzygnięcia co do istoty sprawy byłby naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Ponadto Marszałek Sejmu uznał, że art. 477^{14a} k.p.c. dotyczy wydania orzeczenia przez sąd drugiej instancji i w żaden sposób nie dotyczy prawa sądu pierwszej instancji do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

3. Pismem z 12 czerwca 2007 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że:

1) art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim pomija prawo sądu pierwszej instancji, orzekającego w sprawach w zakresie ubezpieczeń społecznych, do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji,

2) w zakresie badania zgodności art. 477^{14a} k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.1. Na wstępie Prokurator Generalny wskazał, że w świetle art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy o TK, przepis art. 477^{14a} k.p.c. nie powinien w niniejszej sprawie stanowić przedmiotu kontroli konstytucyjnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przepis art. 477^{14a} k.p.c. dotyczy wyłącznie rozstrzygnięć sądu drugiej instancji, a to oznacza, że od odpowiedzi na pytanie prawne co do zgodności tego przepisu z Konstytucją i ratyfikowaną umową międzynarodową nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem kierującym pytaniem prawne. Dlatego też postępowanie, w części dotyczącej zgodności art. 477^{14a} k.p.c. z Konstytucją i ratyfikowaną umową międzynarodową, jako wykraczające poza zakres legitymacji sądu przedstawiającego pytanie prawne do inicjowania postępowania w trybie kontroli konkretnej, zdaniem Prokuratora Generalnego, powinno ulec umorzeniu.

3.2. Prokurator Generalny, odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w obszerny sposób przedstawił szczególny tryb postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych. Wskazał, że w celu zapewnienia szybkiego rozpoznania tych spraw, rozprawę poprzedzają dwa etapy przygotowawcze: postępowanie wstępne i postępowanie wyjaśniające. Zakres przedmiotowy obligatoryjnego postępowania wstępnego wyznacza art. 467 § 2 k.p.c., a fakultatywnego postępowania wyjaśniającego – art. 468 § 2 k.p.c. Na każdym ze wskazanych etapów przygotowania rozprawy, w razie stwierdzenia istotnych braków w materiale, których uzupełnienie byłoby połączone ze znacznymi trudnościami, braku określenia podstawy prawnej i faktycznej decyzji, niewskazania sposobu wyliczenia świadczenia lub braku pouczenia o skutkach prawnych decyzji i trybie jej zaskarżenia, może nastąpić zwrot akt organowi rentowemu w celu uzupełnienia materiału sprawy. Sankcje za niewykonanie w toku postępowania postanowień lub zarządzeń przewiduje art. 475 k.p.c.

Prokurator Generalny podkreślił, że podstawowym założeniem postępowania przed sądem pierwszej instancji jest dążenie do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, opartego na materiale zebrany przez organ rentowy i sąd pierwszej instancji. A zatem, w wypadku wadliwości decyzji organu rentowego, sąd pierwszej instancji musi orzec co do istoty sprawy. Ustawodawca przewidział od tej zasady jeden wyjątek, kiedy sąd może uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu (477¹⁴ § 4 k.p.c.).

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w postępowaniu apelacyjnym zasadą jest, że sąd drugiej instancji, jeśli nie oddała apelacji, zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty

sprawy. Tylko wyjątkowo, w razie stwierdzenia nieważności postępowania, a także w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, może nastąpić uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji (art. 386 § 2 i 4 k.p.c.). Jednocześnie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, na mocy przepisu art. 477^{14a} k.p.c., dopuszcza się możliwość uchylenia nie tylko wyroku sądu pierwszej instancji, ale także poprzedzającej go decyzji organu rentowego, i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania, wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji, wiążą zarówno organ rentowy, jak i sądy obu instancji ponownie rozpoznające sprawę.

Podsumowując powyższe rozważania, Prokurator Generalny, stwierdził, że przyjęty w polskim systemie model postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – prowadzący do merytorycznego rozstrzygnięcia, nie zaś ograniczony do funkcji kontrolnych – sprzyja szybkiemu rozpatrywaniu spraw właśnie dzięki ograniczeniu do sytuacji rzeczywiście koniecznych możliwości przekazywania organom rentowym oraz sądom pierwszej instancji spraw do ponownego rozpoznania.

3.3. Prokurator Generalny zauważył, że postępowanie organu rentowego, w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy, nie było prawidłowe i nie odpowiadało wymaganiom stawianym organowi rentowemu przez przepisy proceduralne. Organ rentowy uchybił swoim obowiązkom, gdyż nie zastosował się do zarządzenia wyznaczonego sędziego dokonującego wstępnego badania sprawy, tylko zakwestionował zarzuty zawarte w jego uzasadnieniu. Gdyby natomiast organ rentowy zarządzenie wykonał i uzupełnił materiały sprawy, nie występowałyby okoliczności leżące u podstaw wystąpienia z pytaniem prawnym. Niewłaściwe wykonanie przez organ rentowy art. 467 § 4 k.p.c. nie może jednak, zdaniem Prokuratora Generalnego, skutkować uznaniem niekonstytucyjności przepisu prawnego, w zakresie objętym pytaniem prawnym sądu. Naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji miałoby miejsce dopiero wtedy, gdyby przyjęty przez ustawodawcę katalog dopuszczalnych orzeczeń sądu pierwszej instancji prowadził do naruszenia istoty prawa do sądu lub, co najmniej, wskazywał, że przyjęte rozwiązanie, mimo istniejących możliwości proceduralnych, nie zapewnia treści tego prawa.

3.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. z art. 2 Konstytucji, Prokurator wskazał, że zasada demokratycznego państwa prawnego i wywodzone z niej zasady: sprawiedliwości społecznej oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie obejmuje kwestii niedopuszczalności istnienia wadliwej decyzji lub orzeczenia do czasu wydania orzeczenia zmieniającego. Istotne jest, aby zapewniona była możliwość naprawienia błędów popełnianych przez organy lub sądy niższych stopni, przez eliminację wadliwych decyzji i orzeczeń z porządku prawnego, tak by była zagwarantowana ochrona praw i interesów stron i innych uczestników postępowania. Sąd pracy i ubezpieczeń społecznych pierwszej instancji ma wiele możliwości eliminacji wadliwości związanych z postępowaniem i rozstrzygnięciem organu rentowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawa Sąd Okręgowy zdaje się przede wszystkim wiązać nie tyle z treścią zaskarżonej regulacji, ile z niedopełnieniem obowiązku przeprowadzenia postępowania dowodowego w sposób rzetelny i skrupulatny przez organ rentowy. Jednakże krytyczna ocena działania organu rentowego nie może być podstawą do oceny niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Z tych też względów trafny wydaje się wniosek, że wskazany wzorzec kontroli jest nieadekwatny.

3.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} k.p.c. art. 6 ust. 1 Konwencji, Prokurator Generalny stwierdził, że powołany przez Sąd Okręgowy wzorzec kontroli jest nieadekwatny do unormowań zawartych w tych przepisach prawnych.

Powołując się na doktrynę i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny podniósł, że art. 6 ust. 1 Konwencji nakłada na państwa – strony obowiązek zorganizowania systemów prawnych w sposób umożliwiający zagwarantowanie przez sądy każdemu obywatelowi prawa do rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie o prawach i obowiązkach cywilnych lub o oskarżeniu w sprawie karnej. Podstawowym celem Konwencji i jej organów jest zapewnienie ochrony praw jednostki, a nie rozstrzyganie o zaniedbaniach i odpowiedzialności za nie poszczególnych organów władz krajowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kognicji Trybunału Konstytucyjnego podlega ocena konstytucyjności norm prawnych, a nie – co leży w kompetencjach sądów powszechnych i administracyjnych – poprawność ich stosowania w obrocie prawnym w indywidualnych sprawach.

3.6. Na zakończenie Prokurator Generalny odniósł się do występujących odmienności i odrębności w procedurach sądowych. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił, że gwarancje konstytucyjne operują zestawem najbardziej podstawowych środków, od których zależy urzeczywistnienie sensu i znaczenia prawa do sądu, a w konsekwencji ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody ukształtowania procedur sądowych.

II

Na rozprawie przedstawiciel sądu pytającego przedstawił wątpliwości zgłoszone w pytaniu oraz przytoczył argumentację, zbieżną z pisemną motywacją przedłożonego pytania. Inni uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w formie pisemnej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli.

1.1. Sąd Okręgowy w Łodzi – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, podniósł w pytaniu prawnym wątpliwość co do konstytucyjności art. 477¹⁴ § 2 i art. 477^{14a} ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim pomijają prawo sądu pierwszej instancji, orzekającego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, do uchylania zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Wskazane przez sąd przepisy k.p.c. dotyczą postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a konkretnie odnoszą się do katalogu rozstrzygnięć sądów, orzekających w takich sprawach w wyniku odwołań od decyzji organów rentowych, a następnie apelacji.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.: „W razie uwzględnienia odwołania sąd zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Regulacja ta dotyczy sądu pierwszej instancji.

Natomiast art. 477^{14a} k.p.c. przewiduje, że: „Sąd drugiej instancji uchylając wyrok i poprzedzając go decyzją organu rentowego może sprawę przekazać do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu”.

1.2. Zestawienie *petitum* pytania prawnego z treścią wskazanych przepisów k.p.c. oraz stanem faktycznym, będącym tłem przedstawionego pytania prawnego, wymaga określenia dopuszczalnego przedmiotu postępowania.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego należy podzielić pogląd Prokuratora Generalnego, że przepis art. 477^{14a} k.p.c. nie może stanowić przedmiotu kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

Na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi 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 sądem. Jedną z przesłanek dopuszczalności pytania prawnego jest zatem tzw. przesłanka funkcjonalna, czyli przesłanka zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Owa zależność polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której przedstawione zostało pytanie prawne. Wynika stąd, że przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06).

Przepis art. 477^{14a} k.p.c. dotyczy wyłącznie rozstrzygnięć sądu drugiej instancji. To zaś znaczy, że od odpowiedzi na pytanie prawne co do zgodności tego przepisu z Konstytucją i ratyfikowaną umową międzynarodową nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem kierującym pytanie prawne. Pytający sąd jest bowiem sądem pierwszoinstancyjnym.

Przedmiotem kontroli w postępowaniu toczącym się przed sądem, który zadał pytanie Trybunałowi Konstytucyjnemu, może być więc tylko art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., gdyż wyłącznie ten przepis określa katalog rozstrzygnięć sądu pierwszej instancji w razie uwzględnienia odwołania.

W związku z powyższym, postępowanie, w części dotyczącej zgodności art. 477^{14a} k.p.c. z Konstytucją i ratyfikowaną umową międzynarodową, podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. Na marginesie można zwrócić uwagę, iż sposób sformułowania pytania prawnego wiąże się z tym, że sąd kwestionuje to, czego nie ujęto w treści powołanych przepisów. Wszakże nie podlega kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w kwestii luki ustawodawczej. Dopuszczalna jest natomiast kontrola konstytucyjności pominięcia ustawodawczego (zob. np. wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest w istocie ocena konstytucyjności takiego pominięcia, którego zakres obejmuje brak możliwości uchylania przez sąd pierwszej instancji, orzekający w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zaskarżonej decyzji organu rentowego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi.

Ocena, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, jest

dopuszczalna w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zarzut niekonstytucyjności może bowiem dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (zob. m.in. wyrok TK z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

Dlatego – co do zasady – brak przeszkód, aby przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynić wątpliwość zgłoszoną przez pytający sąd co do ujęcia art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.

2. Problem konstytucyjny.

W ocenie sądu przedstawiającego pytanie prawne istniejąca regulacja – określająca katalog możliwości orzeczniczych sądu pierwszej instancji – narusza zasadę osądzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu), oraz zasadę rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) – w aspekcie zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Problem konstytucyjny dotyczy zatem pewnego aspektu prawa do sądu (art. 45 Konstytucji, art. 6 Konwencji) wyrażającego się w adekwatnym ukształtowaniu procedury sądowej (art. 2 Konstytucji).

3. Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

3.1. Zgodnie z ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 20, poz. 85, ze zm.), rozpoznawanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych powierza się sądom pracy oraz sądom pracy i ubezpieczeń społecznych; postanowienie toczy się według przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Sąd pytający, uzasadniając pytanie prawne, odwołał się do stanu prawnego, który obowiązywał, zanim ustawodawca zawęził katalog rozstrzygnięć podejmowanych w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji organu rentowego. Ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 20, poz. 86) z dniem 1 lipca 1985 r. został wprowadzony art. 477¹⁵, który w ówczesnym brzmieniu stanowił, iż w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się odpowiednio przepisy art. 477³-477⁵ k.p.c. Dodany do k.p.c. – również na mocy tej nowelizacji – art. 477⁵ odnosił się do postępowania rewizyjnego i przewidywał, iż sąd rewizyjny poza wypadkami określonymi w art. 388 § 2 i 3 k.p.c. uchyla zaskarżony wyrok jedynie wówczas, gdy wydanie wyroku co do istoty sprawy wymagałoby ponownego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części.

Powyzsza regulacja prawna obowiązywała przed 1 lipca 1996 r. Na podstawie art. 1 pkt 60 i 65 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 189, ze zm.) skreślono art. 477⁵ i art. 477¹⁵ k.p.c. Wcześniej, w stanie prawnym obowiązującym do 30 czerwca 1996 r. sąd pierwszej instancji rozpoznający sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych, ustosunkowując się merytorycznie do odwołania od decyzji organu rentowego, mógł zmienić zaskarżoną decyzję i orzec co do istoty, a gdy zaistniały znaczne braki postępowania dowodowego – uchylić decyzję organu rentowego.

3.2. Sądowe postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest postępowaniem odrębnym, uregulowanym w części pierwszej, księdze pierwszej, tytule VII, dziale III, rozdziale I kodeksu postępowania cywilnego (art. 459-476, art. 477⁸–477¹⁶ k.p.c.).

Ustawową definicję „spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych” zawiera art. 476 § 2 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących: ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, oraz innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub Służbie Więziennej. 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 o stopniu niepełnosprawności, oraz roszczeń ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami (art. 476 § 3 k.p.c.).

Zakwalifikowanie konkretnych spraw do kategorii spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych niekiedy wywołuje poważne wątpliwości. Niejednokrotnie przesądza o tym orzecznictwo. Z punktu widzenia sprawy, która stała się impulsem do skierowania pytania prawnego, należy przytoczyć uchwały Sądu Najwyższego, w świetle których sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są również sprawy dotyczące ustalania obowiązku ubezpieczenia społecznego, wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenie społeczne (zob. uchwały SN z 23 października 1987 r., sygn. akt III UZP 38/87, OSNCP nr 7-8/1989, poz. 110 oraz z 28 września 1994 r., sygn. akt II UZP 25/94, OSNAPiUS nr 6/1995, poz. 79).

Konkludując, sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są sprawy, które spełniają kumulatywnie dwa wymagania: zostały zainicjowane odwołaniem od decyzji organu rentowego oraz obejmują decyzje dotyczące przedmiotu określonego w art. 476 § 2 k.p.c. (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 2, Warszawa 2007, s. 430). Należy jednak mieć na względzie, że przedmiot decyzji wydawanych przez organy rentowe, które podlegają odwołaniu, określają ustawy i przepisy szczególne. Cechom tym odpowiada sprawa, w odniesieniu do której sformułowano pytanie prawne.

3.3. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ustawodawca dążył do skonstruowania takiej procedury, która umożliwi stronie szybkie rozstrzygnięcie w sprawie. Na ten aspekt spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych zwraca również uwagę orzecznictwo Sądu Najwyższego. W przywołanym przez sąd pytający wyroku z 8 marca 2005 r. (sygn. akt III SPP 34/05, OSNAPiUS nr 2/2006, poz. 33) Sąd Najwyższy stwierdził, że 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.

3.3.1. Dążenie do szybkiego rozpatrywania spraw z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych uzasadniało wprowadzenie szczególnych reguł procesowych. W szczególności należy wskazać: art. 467 k.p.c. (niezwłoczne wstępne badanie sprawy przez przewodniczącego lub wyznaczonego sędziego po jej wniesieniu), art. 468 k.p.c. (podejmowanie przez sąd czynności wyjaśniających), a także art. 471 k.p.c. obligujący do „wyznaczenia terminu pierwszej rozprawy tak, aby od daty wniesienia pozwu lub odwołania

do wyznaczenia rozprawy nie upłynęło więcej niż dwa tygodnie, chyba że zachodzą nadzwyczajne, tj. nie dające się usunąć przeszkody”.

Poprzedzające rozprawę postępowanie wstępne, ewentualnie także postępowanie wyjaśniające, mają na celu umożliwienie szybkiego rozstrzygnięcia merytorycznego przez sąd. Zakres przedmiotowy obligatoryjnego postępowania wstępnego określa art. 467 § 2 k.p.c., a fakultatywnego postępowania wyjaśniającego – art. 468 § 2 k.p.c.

Wstępne badanie sprawy polega na ustaleniu, czy pismo wszczynające postępowanie sądowe spełnia niezbędne wymogi pozwalające na nadanie mu dalszego biegu, i na podjęciu czynności umożliwiających rozstrzygnięcie sprawy na pierwszym posiedzeniu. W razie stwierdzenia, na etapie badania wstępnego sprawy, istotnych braków w materiale, których uzupełnienie byłoby połączone ze znacznymi trudnościami, przewodniczący lub wyznaczony przez niego sędzia (w drodze zarządzenia) może dokonać zwrotu akt organowi rentowemu w celu uzupełnienia materiałów sprawy. To samo dotyczy wypadku, gdy decyzja organu rentowego nie zawiera podstawy prawnej i faktycznej, wskazania sposobu wyliczenia świadczenia lub pouczenia o skutkach prawnych decyzji i trybie jej zaskarżenia (art. 467 § 4 k.p.c.).

Celem czynności wyjaśniających jest usunięcie braków formalnych pism procesowych, w tym w szczególności dokładniejsze określenie zgłoszonych żądań (art. 468 § 2 pkt 1), ustalenie, jakie z istotnych okoliczności są sporne między stronami oraz czy i jakie dowody należy przeprowadzić w celu ich wyjaśnienia (art. 468 § 2 pkt 3), oraz wyjaśnienie innych okoliczności, mających znaczenie dla prawidłowego i szybkiego rozstrzygnięcia sprawy (art. 468 § 2 pkt 4). Cele czynności wyjaśniających, wymienione w art. 468 § 2 k.p.c., nie stanowią wyliczenia wyczerpującego, w związku z czym sąd może prowadzić czynności wyjaśniające wiodące także do innego celu niż określony w przepisie. „W żadnym razie jednak nie może to być cel, który jest możliwy do osiągnięcia tylko w wyniku przeprowadzenia rozprawy i postępowania rozpoznawczego (np. przeprowadzenie dowodu). Ocena celowości przeprowadzenia czynności wyjaśniających należy w każdym wypadku do sądu orzekającego” (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 2, Warszawa 2006, s. 402). Postanowienie określające środki dowodowe oraz fakty podlegające stwierdzeniu może zapaść na posiedzeniu niejawnym. Przyjmuje się, że także w ramach postępowania wyjaśniającego sąd może postanowić o zwrocie akt organowi rentowemu (zob. M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2006, s. 167).

Na zarządzenie przewodniczącego lub wyznaczonego sędziego, bądź na postanowienie sądu o zwrocie akt sprawy organowi rentowemu w celu uzupełnienia jej materiału, zażalenie nie przysługuje. Jednakże przed wydaniem orzeczenia przez sąd organ rentowy może zmienić zaskarżoną odwołaniem decyzję, w całości lub w części uwzględniając stanowisko odwołującego się i wówczas sąd umorzy postępowanie w takim zakresie, w jakim organ rentowy uznał zasadność odwołania (art. 477¹³ k.p.c.).

Jeżeli natomiast organ rentowy podtrzyma zaskarżoną decyzję, sąd, po przedstawieniu uzupełnionych akt sprawy, rozpozna sprawę wydając orzeczenie stosowne do wyników postępowania (art. 477¹⁴ k.p.c.).

3.4. Po zakończeniu etapów przygotowawczych sąd wyznacza rozprawę. Sąd pierwszej instancji odwołanie oddala, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.). W razie uwzględnienia odwołania zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.).

Ustawodawca przewidział jednak od tej zasady jeden wyjątek, który podyktowany jest przedmiotem rozpoznawanej przez sąd sprawy. Mianowicie w sprawie o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do

pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub orzeczenie komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 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 lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, które powstały po dniu złożenia odwołania od tej decyzji, lecz uchyla decyzję, przekazuje sprawę do rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie (art. 477¹⁴ § 4 k.p.c.).

3.5. W postępowaniu apelacyjnym zasadą jest również, że sąd drugiej instancji, jeśli nie oddała apelacji, zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty sprawy (art. 385 i art. 386 § 1 k.p.c.). Tylko wyjątkowo, w razie stwierdzenia nieważności postępowania, a także w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, może nastąpić uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji (art. 386 § 2 i 4 k.p.c.).

Jednocześnie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, na mocy przepisu art. 477^{14a} k.p.c., dopuszcza się możliwość uchylenia nie tylko wyroku sądu pierwszej instancji, ale także poprzedzającej go decyzji organu rentowego, i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

3.6. 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 taki 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.

4. Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji – w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Wzajemna relacja zarzutów braku „osądzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki” (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i „rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie” (art. 6 ust. 1 Konwencji). W ocenie sądu przedstawiającego pytanie prawne, art. 477¹⁴ k.p.c., określając katalog dopuszczalnych rozstrzygnięć sądu pierwszej instancji, narusza zasadę osądzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji, oraz zasadę rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, wyrażoną w art. 6 ust. 1 Konwencji – w aspekcie zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Sąd pytający rozróżnił zatem dwa aspekty prawa do sądu: wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji obowiązek osądzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz wywiedziony z Konwencji nakaz rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. SK 19/98) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na treść prawa do sądu, inspirowaną zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji, jak też dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). W sprawie zakończonej wyrokiem TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) wskazano ponadto, iż prawo do sądu obejmuje sobą jeszcze jeden komponent, a mianowicie prawo do sądu należycie ukształtowanego pod względem podmiotowym (co do cech, jakie powinny charakteryzować sędziego).

Należy zatem zgodzić się, że art. 45 ust. 1 Konstytucji (w zakresie, w jakim dotyczy prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury) uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, który gwarantuje każdemu „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej” (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52). W orzecznictwie TK padło nawet stwierdzenie o identyczności treści art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji (zob. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, łącznie więc jej przepisy i przepisy Konstytucji wyznaczają standard, który musi być spełniany przez ustawodawcę, normującego kwestie związane z dostępem do sądu (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). Sformułowane wobec przepisu zarzuty wskazane w pytaniu sądu mogą zatem podlegać wspólnemu rozpoznaniu, jakkolwiek genetycznie dotyczą różnych wzorców.

4.2. Związek między przepisami stanowiącymi konstytucyjne wzorce kontroli (art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji). Jeżeli chodzi o art. 2 Konstytucji, to w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania, należy uwzględnić, rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku. A zatem ukształtowanie procedury sądowej w nierzetelny sposób może, z uwagi na przedmiot, do którego odnosi się regulacja (procedura sądowa), naruszać prawo do sądu, a jednocześnie z uwagi na to, że władza publiczna działa tu poprzez legislację (tworzenie prawa), i skutek, jaki nierzetelność procedury wywołuje w społecznym odbiorze (naruszenie zaufania) – może naruszać art. 2 Konstytucji. Toteż w niniejszej sprawie uzasadnione jest odwołanie się do dwóch wzorców konstytucyjnych pozostających ze sobą w związku, tj. art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

5. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w kwestii postępowań sądowych.

5.1. Sąd pytający w uzasadnieniu pytania prawnego odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42), dotyczącego obowiązującego wówczas art. 479³¹ k.p.c. Jak stwierdza sąd pytający: „przepis art. 479³¹ k.p.c., który z katalogu rozstrzygnięć wydawanych przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów eliminował możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji i obligował sąd w razie uwzględnienia odwołania do zmiany decyzji w całości lub w części i orzekania co do istoty sprawy, został uznany za niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 oraz art. 2 Konstytucji”. Sąd pytający uważa zatem, że skoro w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału za niekonstytucyjną uznano regulację procedury, gdzie także – jak w wypadku spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych – sąd orzekający w postępowaniu następującym po postępowaniu administracyjnym nie miał możliwości kasacji decyzji, to jest to argument za niekonstytucyjnością rozwiązania przyjętego w art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.

Należy zatem przypomnieć, że wątpliwości sądu pytającego w sprawie o sygn. P 13/01 wynikały nie tylko z faktu, że art. 479³¹ k.p.c., określając zamknięty katalog możliwych rozstrzygnięć Sądu Antymonopolowego – nie przewidywał możliwości uchylenia zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK. O uznaniu za niekonstytucyjny art. 479³¹ k.p.c. w sprawie o sygn. P 13/01 przesądziła głównie inna okoliczność. Wątpliwości konstytucyjne na tle tej sprawy dotyczyły bowiem przede wszystkim zgodności jednoinstancyjnego postępowania przed tym sądem z art. 78 Konstytucji (por. K. Weitz, *op. cit.* s. 152). W konsekwencji w wyroku z 12 czerwca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny m. in. orzekł, że „art. 479³¹ k.p.c. jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 oraz z art. 2 Konstytucji przez to, że ustalając katalog rozstrzygnięć zawierających zarówno cechy postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i odwoławczego uniemożliwia właściwą kontrolę instancyjną, pozbawiając stronę apelacyjnego środka odwoławczego od orzeczenia Sądu Antymonopolowego wydanego w pierwszej instancji” (wyrok o sygn. P 13/01). Wyrażona w uzasadnieniu powołanego orzeczenia krytyka trybu postępowania (brak mechanizmu uchylenia rozstrzygnięcia i przekazania go do ponownego rozpoznania) wiązała się więc ściśle ze stwierdzeniem, że takie ukształtowanie procedury pozbawia stronę możliwości obrony swoich interesów w drodze postępowania dwuinstancyjnego (*tamże*, s. 569). Nie chodziło tam natomiast o gwarancje szybkości i sprawności postępowania sądowego, jak to podnosi się na tle niniejszej sprawy, w której brak w katalogu możliwych rozstrzygnięć sądowych kasacji decyzji administracyjnej uznano za przyczynę pojawienia się ryzyka nadmiernej przewlekłości postępowania, naruszającej prawo do sądu służące stronom. Wobec uzupełnienia (w wyniku orzeczenia w sprawie o sygn. P

13/01) postępowania antymonopolowego apelacją, zarzut pominięcia w katalogu rozstrzygnięć orzeczenia kasatoryjnego, stał się niezasadny. Tym samym powołanie się przez sąd pytający na to orzeczenie Trybunału nie służy wzmocnieniu motywacji w niniejszej sprawie. Brak bowiem podobieństwa przyczyn naruszenia prawa do sądu w obu wypadkach.

5.2. W kontekście uzasadnienia pytania prawnego, warto też zwrócić uwagę, co podniósł Trybunał w sprawie P 13/01, że różnica między tzw. postępowaniami regulacyjnymi w sprawach z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego a postępowaniem w sprawach o ochronę konkurencji, dotycząca możliwości uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ ją wydający, nie jest przypadkowa i dotyczy istoty oraz przedmiotu tych postępowań. „W postępowaniach regulacyjnych bowiem konieczne jest wydanie przez odpowiedni organ rozstrzygnięcia co do obowiązujących taryf. Działania te wymagają specjalistycznej, fachowej wiedzy i tym samym konieczne jest każdorazowe ustalanie okoliczności dotyczących przesłanek wprowadzenia takich taryf i ustalania ich wysokości. Odmienne jest w przypadku postępowania w sprawach o ochronę konkurencji, gdzie spór dotyczy pozycji rynkowej przedsiębiorcy względnie praktyk rynkowych przez niego stosowanych. Te ostatnie kwestie mogą być w całości przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego i nie wymagają przeprowadzenia odrębnie całościowych ustaleń takich, jak we wspomnianych postępowaniach regulacyjnych. Wydanie orzeczenia w takim wypadku nie wymaga wkroczenia w zakres kompetencji decyzyjnej organu”. Potrzeba „przekazania sprawy do ponownego rozpoznania” podyktowana może być zatem koniecznością przeprowadzenia „specjalnych ustaleń”, co – w wypadku postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – znajduje odzwierciedlenie w regulacji zawartej np. w art. 477⁹ § 2¹ i § 3¹, art. 477¹⁴ § 4 k.p.c.

5.3. Wziąwszy pod uwagę obowiązujący wówczas tryb postępowania antymonopolowego i badaną w niniejszym postępowaniu regulację dotyczącą postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, należy stwierdzić, że nie można wprost odnosić argumentacji przyjętej w wyroku z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, do ocenianej w niniejszym postępowaniu regulacji.

Warto jednak zaznaczyć, że bezpośrednim następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r. było uchylenie z dniem 30 listopada 2003 r. art. 479³¹ k.p.c. Następnie, ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804; dalej: ustawa nowelizująca), dokonana została przez prawodawcę zmiana także innych przepisów k.p.c., dotyczących postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 1 pkt 73 tej ustawy ustanowiony został nowy art. 479^{31a}. W jego treści znalazł się przepis § 3, zgodnie z którym „W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyła, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Jak widać, znowelizowane przepisy nie przewidują możliwości przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Dokonując powyższej zmiany, ustawodawca umożliwił jedynie wydawanie przez sąd orzeczenia, polegającego na uchyleniu w całości lub w części zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK.

Ukształtowany przez ustawodawcę tryb postępowania antymonopolowego był zbieżny z treścią wyroku TK z 31 stycznia 2005 r. (sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 479²⁸ § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwia zamieszczenie w odwołaniu od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów wniosku o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Stwierdzona w tej sprawie niekonstytucyjność nie wiązała się jednak z

brakiem możliwości żądania przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi, który wydał decyzję.

5.4. W zdaniu odrębnym, zgłoszonym do wyroku w sprawie o sygn. SK 27/03 przez sędziego TK Bohdana Zdziennickiego, podniesiono, że: „Możliwość wydawania rozstrzygnięć kasacyjnych powodujących przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji jest traktowana jako wyłom od zasady merytorycznego rozstrzygania spraw przez organ odwoławczy. Wiadomo bowiem, że dopuszczenie możliwości wydawania rozstrzygnięć kasacyjnych powodujących przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji stwarza niebezpieczeństwo uchylania się przez organ II instancji od końcowych rozstrzygnięć, których przecież oczekuje strona, a więc może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 12 § 1 k.p.a. i art. 6 k.p.c.). Stąd jeśli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie w określonych rozwiązaniach proceduralnych możliwości uchylecia spraw i przekazania ich do ponownego rozpatrzenia, to takie wyjątkowe rozwiązania obwarowuje licznymi ustawowymi ograniczeniami. Uzasadnieniem możliwości – na określonych warunkach – uchylecia sprawy przez organ odwoławczy i przekazania jej do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszoinstancyjnemu jest zwykle chęć zmniejszenia obciążeń organów drugoinstancyjnych związanych z ponownym przeprowadzeniem określonych czynności dowodowych. W sumie chodzi tylko o rozwiązania techniczno-proceduralne, a więc rozwiązania niemające bezpośredniego związku ani z konstytucyjnym prawem do sądu i sprawiedliwego rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), ani z konstytucyjnym prawem do postępowania co najmniej dwuinstancyjnego (art. 78 Konstytucji). Tym samym art. 479²⁸ § 3 k.p.c. przez to, że nie stwarza możliwości żądania w odwołaniu przekazania sprawy do ponownego jej rozpatrzenia organowi, który wydał decyzję (pierwszoinstancyjną), nie narusza ani art. 45 ust. 1, ani art. 78 Konstytucji. (...).

Przyjęcie interpretacji, że art. 479^{31a} § 3 wprowadził nieznanne w polskim prawie, niczym nieograniczone uprawnienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów do uchylecia decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania (por. ograniczenia prawa do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w art. 138 § 2 w związku z art. 136 k.p.a. oraz w art. 386 § 2 i 4 k.p.c.) oznaczałoby, że:

1) w postępowaniu w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, w którym wymagana jest szczególna szybkość postępowania, wprowadzono by obok pełnego toku instancji sądowych (apelacji i kasacji) mechanizm pozwalający na zwiększenie przewlekłości i tak bardzo czasochłonnego i niezwykle skomplikowanego przedsądowego postępowania administracyjnego. W konsekwencji prowadziłyby to do naruszenia konstytucyjnej zasady rozpatrzenia całej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 12 § 1 k.p.a. i art. 6 k.p.c.),

2) sąd ochrony konkurencji i konsumentów mimo możliwości przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego mógłby uchylać się od rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Jednocześnie władza sądownicza mogłaby wydawać dla ważnego organu władzy wykonawczej «pisemne polecenia» (w uzasadnieniu wyroku uchylającego decyzję i przekazującego sprawę do ponownego rozpatrzenia) określonego załatwienia sprawy, należącej przecież do ustawowych kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Mogłoby to prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (por. art. 10 Konstytucji)».

Jak wynika z przedstawionej argumentacji, wprowadzenie do systemu prawnego możliwości przekazania sprawy przez sąd do ponownego rozpoznania przez organ administracji orzekający w postępowaniu prejurysdykcyjnym bywa oceniane w sposób

bynajmniej niewykazujący jednoznaczności sugerowanej w pytaniu sądu zadany w niniejszej sprawie. Nie zawsze istnienie lub brak istnienia kasatoryjnego orzekania sądu wobec decyzji poprzedzającej spór na drodze sądowej będzie uznawane za czynnik przyspieszający czy spowalniający postępowanie sądowe. Zależy to bowiem od tego, co jest przedmiotem postępowania administracyjnego, i ustaleń dokonywanych w tym postępowaniu.

6. Ocena przepisu w świetle zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym.

6.1. Jak już wyżej wskazano, zasadniczy problem do rozważenia w niniejszej sprawie dotyczy oceny, czy brak możliwości uchylania przez sąd pierwszej instancji, orzekający w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zaskarżonej decyzji organu rentowego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi, także w sytuacji, gdy wydanie wyroku, co do istoty sprawy, wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części, prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, a w szczególności prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Inaczej mówiąc, oceny wymaga kwestia, czy zajęcie się przez sąd rozpatrujący odwołanie poczynieniem ustaleń, jakie skądinąd mogłyby być dokonane na etapie postępowania administracyjnego, wpływa na sprawność postępowania sądowego w taki sposób (spowolnienie postępowania), że zasadny jest zarzut niekonstytucyjności takiego rozwiązania.

6.2. 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. Postępowanie takie niekiedy określa się jako „hybrydowe”, ponieważ sprawa jest na początku rozpatrywana przez organ administracji publicznej, a później – w wyniku odwołania – przez sąd. Nie jest to więc sprawa od początku do końca rozpoznawana przez kolejne instancje sądowe. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach akcentował, że w takiej sytuacji procedura sądowa musi być w odpowiedni sposób związana z procedurą uprzednio zastosowaną w tej samej sprawie przez organ administracji publicznej. Potrzebne są w związku z tym szczególne modyfikacje procedury cywilnej, którą posługuje się sąd. Modyfikacje te, uwzględniające specyfikę postępowania, w którym rozstrzygnięcie w sprawie publicznej wydaje uprzednio organ administracji publicznej (w trybie szczególnego postępowania administracyjnego), a następnie jest ono weryfikowane przez sąd (w postępowaniu sądowym opartym na procedurze cywilnej), nie mogą jednakże przekraczać granic wyznaczonych treścią konstytucyjnych uprawnień jednostki wynikających z prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) czy też prawa do zaskarżania rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji (zob. wyrok z 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, *tamże*, s. 8, oraz z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60).

6.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowane przez przepisy k.p.c. postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych odpowiada tym standardom.

Po pierwsze, tam, gdzie wymagana jest specjalna wiedza, którą nie może dysponować sąd, ustawodawca przewidział możliwość uchylenia decyzji i przekazania sprawy do rozpoznania organowi rentowemu (art. 477⁹ § 2¹ i § 3¹, art. 477¹⁴ § 4 k.p.c.).

Po drugie, na etapie wstępnego badania sprawy, w trybie art. 467 § 4 k.p.c., zarządzeniem przewodniczącego wydziału lub wyznaczonego przez niego sędziego, można dokonać zwrotu akt organowi rentowemu. W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że instytucja zwrotu akt organowi rentowemu powinna być stosowana z rozwagą, przy uwzględnieniu, że w istocie służy ona przyspieszeniu i usprawnieniu postępowania oraz

skróceniu drogi do wydania prawidłowego orzeczenia. Tak więc zwrot sprawy będzie uzasadniony szczególnie w wypadku braków w materiale dowodowym, których uzupełnienie przed organem rentowym przebiegnie szybciej i bez nadmiernych trudności. (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks...*, s. 400, teza 8). Przeprowadzenie postępowania dowodowego przez sąd może okazać się, w konkretnym wypadku, efektywniejsze niż prowadzenie postępowania dowodowego przez organ rentowy). Decyzja w tym zakresie należy jednak do sądu. Kierując się brzmieniem art. 467 § 4 k.p.c., należy przyjąć, że zalecenia przewodniczącego lub wyznaczonego sędziego wyrażone w związku ze zwrotem akt sprawy są dla organu rentowego wiążące (*tamże*, teza 10). Trzeba mieć bowiem na względzie, że organ rentowy nie może przerzucać swych obowiązków proceduralnych na sąd.

Sąd Okręgowy w Łodzi – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wskazuje, że w praktyce orzeczniczej organ rentowy podtrzymuje najczęściej własną, zaskarżoną decyzję, przedstawiając sądowi ponownie akta sprawy nienależycie uzupełnionej dowodowo. W efekcie, sąd pierwszej instancji jest obowiązany, przed wydaniem orzeczenia, przeprowadzić postępowanie dowodowe w całości lub w znacznej części, co prowadzi do przewlekłości postępowania sądowego. Argument tego typu jest – co do swej prawdziwości – trudny do zweryfikowania. Natomiast w swej warstwie perswazyjnej – bynajmniej nie służy poparciu tezy sugerowanej w pytaniu sądu. Jeżeli bowiem organ rentowy nie jest skłonny do rzetelnego uzupełnienia dowodów na wezwanie kierowane w trybie wstępnej kontroli odwołania, to przecież nie można liczyć na to, że oportunizm organów rentowych zostanie przełamany wówczas, gdy sprawa będzie skierowana przez sąd pierwszej instancji do ponownego rozpoznania w wyniku kasacji decyzji (a przecież taki skutek miałyby wyeliminowanie zarzucanego w pytaniu prawnym pominięcia ustawodawczego i wzbogacenie katalogu rozstrzygnięć sądu o możliwość orzeczenia kasacyjnego wobec decyzji organu).

Ponadto – jak trafnie podnosi w swoim stanowisku Prokurator Generalny, w wypadku niewykonania w toku postępowania postanowień lub zarządzeń znajduje zastosowanie art. 475 k.p.c., zgodnie z którym: „Jeżeli strona bez usprawiedliwionych powodów nie wykona w toku postępowania postanowień lub zarządzeń, sąd może skazać ją na grzywnę według przepisów o karach za niestawiennictwo świadka i odmówić przyznania kosztów lub zastosować jeden z tych środków; nie może jednak nakazać przymusowego sprowadzenia jej do sądu. Gdy stroną tą jest jednostka organizacyjna, grzywnie podlega pracownik odpowiedzialny za wykonanie postanowień lub zarządzeń, a w razie niewyznaczenia takiego pracownika lub niemożności jego ustalenia – kierownik tej jednostki”.

Po trzecie, wszczynające postępowanie sądowe odwołanie od decyzji organu rentowego pełni rolę pozwu (zob. postanowienie SN z 19 czerwca 1998 r., sygn. akt II UKN 105/98, OSNP nr 16/1999, poz. 529). Sąd nie powinien ograniczyć swej funkcji jurysdykcyjnej tylko do kontroli legalności postępowania administracyjnego przed organem rentowym, gdyż rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji. „W aktualnym stanie prawnym sąd pierwszej instancji rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego ma obowiązek samodzielnego ustalenia wszystkich okoliczności istotnych dla ustalenia prawa do świadczeń. Dotyczy to także tych okoliczności, które nie były przedmiotem rozpoznania przed organem rentowym” (wyrok SN z 8 lutego 2000 r., sygn. akt II UKN 378/99, OSNP nr 14/2001, poz. 469).

Po czwarte, zlekceważenie przez organ rentowy powinności w zakresie postępowania dowodowego będzie skutkowało nie tyle zastąpieniem brakującego działania organu rentowego działaniem samego sądu, ile negatywną oceną merytoryczną przez sąd niezasadnej decyzji (stanowiska) organu rentowego i w konsekwencji „przegranie sprawy” przez organ rentowy.

6.4. Sąd Okręgowy w Łodzi – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uważa, że dopuszczenie możliwości wydawania orzeczeń kasacyjnych przez sąd pierwszej instancji (czego obecnie prawo nie przewiduje) oznacza skrócenie drogi do wydania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd, zaś brak takiej możliwości – prowadzi do niekonstytucyjnego wydłużenia tej drogi. Pogląd ten nie został przekonująco uzasadniony zarówno w sferze faktów, jak i występujących korelacji między postępowaniami.

Bynajmniej nie jest oczywiste, co bardziej sprzyja sprawności postępowania na etapie rozpatrzenia odwołania od źle przygotowanej dowodowo decyzji organu rentowego: czy prowadzenie postępowania dowodowego przez sam sąd rozpatrujący odwołanie, czy przez organ rentowy, po kasacyjnym uchyleniu decyzji. Jeżeli spojrzeć na postępowanie w sprawach ubezpieczenia społecznego jako na jedność łańcucha procedur, prowadzących do ostatecznego, definitywnego rozstrzygnięcia, którego wydaniem jest zainteresowana osoba, której postępowanie dotyczy, istniejące *de lege lata* rozwiązanie wydaje się bardziej sprawne. Z punktu widzenia formalnej statystyki czysto sądowej (szybsza rotacja spraw w sądzie) – należy oddać priorytet pogładowi pytającego sądu: orzeczenie kasacyjne jest mniej pracochłonne niż orzekanie co do istoty sprawy, po przeprowadzeniu postępowania dowodowego.

Po pierwsze więc w pytaniu sądu nie wykazano, że krytykowane rozwiązanie w ogóle (a nie tylko w sposób przekraczający konstytucyjność normowania z uszczerbkiem dla prawa do sądu) nieuchronnie wiąże się z przewlekłością postępowania (inaczej niż sugerowane rozwiązanie przewidujące, że sąd pierwszej instancji może orzekać kasacyjnie).

Po drugie, należy przyznać rację Prokuratorowi Generalnemu, który wskazuje, że *in concreto* problem wyniknął na tle zlekceważenia przez organ rentowy wezwania do uzupełnienia materiału dowodowego na etapie wstępnej oceny odwołania. Na tle rozpatrywanej sprawy nie było tak, że sąd, przyjąwszy bez zastrzeżeń sprawę do rozpoznania, dopiero na etapie orzekania natknął się na brak adekwatnego instrumentu legislacyjnego, powodujący podejrzenie niekonstytucyjności. Problem wyniknął ze zlekceważenia przez organ rentowy wstępnej oceny sądu. Brak zatem związku między sugerowanym w pytaniu pominięciem konstytucyjnym a okolicznościami sprawy.

6.5. Aktualna regulacja, odnosząca się do sądowego postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, nie narusza, wynikających z Konstytucji, gwarancji prawa do sądu. Jak podniósł Trybunał w wyroku z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, regulacje konstytucyjne zawierają wskazania co do pewnych koniecznych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem. Gdyby przyjąć inne założenie, można by zasadnie zakwestionować wszystkie odmienności i odrębności proceduralne, które występują w ramach postępowań cywilnych i karnych, a które służą, najogólniej mówiąc, zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Na tym polega istota odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych, gdzie ceną większej efektywności i szybkości postępowania jest niejednokrotnie wprowadzenie silniejszych rygorów formalnych, dyscyplinujących zachowania stron, zawężających zakres dostępnych środków procesowych czy też zawężających zakres kontroli instancyjnej (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72).

7. Kontrola konstytucyjności art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. w niniejszym postępowaniu ograniczyła się do zarzutów i okoliczności sformułowanych w pytaniu prawnym.

8. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.