



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 6 marca 2007 r.

RPO-553186-III/07/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Pani Anna Kalata

Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Zgodnie z art. 34 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.) zarzuty zgłoszone na podstawie art. 33 pkt 1 - 7, 9 i 10, a przy egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym - także na podstawie art. 33 pkt 8 tej ustawy, organ egzekucyjny rozpatruje po uzyskaniu stanowiska wierzyciela w zakresie zgłoszonych zarzutów, z tym że w zakresie zarzutów, o których mowa w art. 33 pkt 1-5, wypowiedź wierzyciela jest dla organu egzekucyjnego wiążąca. Na postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela przysługuje zażalenie (art. 34 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

W świetle powołanych przepisów, po pierwsze stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonych zarzutów, o których mowa w art. 33 pkt 1-5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (a więc m. in. zarzutów, których podstawą może być wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku) jest wiążące dla organu egzekucyjnego; po drugie, dłużnik może kwestionować stanowisko wierzyciela zajęte w zakresie zarzutów składając zażalenie na postanowienie. W rezultacie dłużnikowi służy w tym zakresie także skarga do sądu administracyjnego, zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 3 ustawy z

dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawie skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie.

Jednakże odmiennie przedstawia się pozycja prawna dłużnika w toku postępowania egzekucyjnego w administracji, w którym wierzycielem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. W myśl art. 83c ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74) do postanowień, od których przysługuje zażalenie, wydanych przez kierownika terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych działającego jako organ egzekucyjny na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, organem odwoławczym jest dyrektor izby skarbowej. Art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi jednak, że od wydanych w trakcie postępowania egzekucyjnego postanowień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie stanowiska wierzyciela zażalenie nie przysługuje.

Treść art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oznacza, że zajęte przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych stanowisko w sprawie zarzutów zgłoszonych przez dłużnika nie podlega zaskarżeniu i ma charakter wiążący dla organu egzekucyjnego. Organ egzekucyjny nie może więc we własnym zakresie weryfikować stanowiska zajętego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Konsekwencją rozwiązania przyjętego w art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest także i to, iż dłużnikowi nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na zajęte przez Zakład stanowisko w sprawie zarzutów.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, iż pozycja prawna dłużnika w toku prowadzonego przeciwko niemu postępowania egzekucyjnego w administracji mającego na celu wyegzekwowanie należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kształtuje się w sposób całkowicie odmienny niż analogiczna pozycja innych dłużników.

Jak już wskazano, zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 34 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dłużnikowi na postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela

przysługuje zażalenie. Tymczasem art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyłącza korzystanie przez dłużnika z tego środka zaskarżenia wówczas, gdy stanowisko zajmuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Stąd też zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodny z art. 78 Konstytucji RP stanowiącym, iż każda ze stron ma prawo do zaskarzania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Co prawda w myśl art. 78 zd. 2 Konstytucji RP wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa. Na zasadzie wyjątku możliwe jest zatem wyłączenie prawa zaskarzania. Jednak - na co zwraca uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04, OTK z 2004 r. Nr 9/A, poz. 92) - odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji RP w każdym przypadku powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego.

W omawianym zakresie zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich żadne względy nie uzasadniają pozbawienia jednostki możliwości poddania kontroli instancyjnej wydanego w jej sprawie rozstrzygnięcia. Z art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, iż pozbawienie środka zaskarżenia nastąpiło wyłącznie z uwagi na osobę wierzyciela - Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ten rodzaj wyłączenia nie znajduje uzasadnienia w jakichkolwiek konstytucyjnie chronionych wartościach. Stąd też zawarte w art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych rozwiązanie nie zasługuje na aprobatę. Pozbawia ono bowiem dłużników możliwości korzystania ze środka zaskarżenia stanowiska Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zajętego w sprawie należności pieniężnych, a więc w sprawie, w której chodzi o chronione na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP konstytucyjne prawo podmiotowe. Dlatego też w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich treść art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodna z art. 78 Konstytucji RP.

Art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyłączając możliwość złożenia przez dłużnika zażalenia na postanowienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych prowadzi także do

zamknięcia drogi do sądowej kontroli rozstrzygnięcia administracyjnego wydanego w tym zakresie. Z powoływanego już art. 3 § 2 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika bowiem, że skarga do sądu administracyjnego przysługuje na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie. W konsekwencji zastosowana w art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych konstrukcja prawna pozostaje w kolizji z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującym prawo do sądu. Elementem składowym podmiotowego prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest m. in. prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania sądowego (por. wyrok z dnia 9 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 55/04, OTK z 2006 r. Nr 1/A, poz. 1). W omawianym zakresie ustawodawca wyłączył zaś prawo dostępu do sądu przyjmując jako kryterium tego wyłączenia osobę wierzyciela - Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Stąd też art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest także niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Omawiany art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest również niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, który gwarantuje równą ochronę własności i innych praw majątkowych. Wprowadza on bowiem zróżnicowaną ochronę praw majątkowych dłużników w toku postępowania egzekucyjnego w administracji uzależniając jej intensywność (przejawiającą się w możliwości korzystania ze środków zaskarżenia) od tego, jaki podmiot jest wierzycielem w owym postępowaniu egzekucyjnym.

Uwagi powyższe przekazuję Pani Minister stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) z prośbą o zajęcie stanowiska, a także -jeśli Pani Minister je podziela - z prośbą o podjęcie działań w celu dostosowania treści art. 83c ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do standardów konstytucyjnych.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich