

Sygn. akt III AUz 70/19

POSTANOWIENIE

Dnia 25 czerwca 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSA Marek Szymanowski (spr.)

Sędziowie: SA Sławomir Bagiński

SA Barbara Orechwa – Zawadzka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 czerwca 2019 r. w B.

sprawy z odwołania S. P.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek zażalenia S. P. od postanowienia Sądu Okręgowego w Ostrołęce z dnia 16 maja 2019 roku (sygn. akt III U 331/19)

postanawia :

uchylić zaskarżone postanowienie.

S. B. M. B. O. - Z.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 16 maja 2019r. Sąd Okręgowy w Ostrołęce zawiesił na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. postępowanie w sprawie. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy wskazał, iż przedmiotem postępowania jest decyzja

o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia, wydana na podstawie art. 13

i następnych ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity - Dz.U. z 2019 r. poz. 288 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270).

Postanowieniem z 24 stycznia 2018 roku, w sprawie o sygnaturze akt XIII 1 U 326/18, Sąd Okręgowy w Warszawie zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego

z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 15 c, art. 22 a oraz art. 13 ust. 1 lit. lew związku z art. 13 b ustawy z dnia 18

lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w związku (Dz. U. z 2016r. poz. 2270) z art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. są zgodne z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP- z uwagi na ukształtowanie regulacji ustawowej w sposób ograniczający wysokość emerytury i renty mimo odpowiedniego okresu służby, w zakresie w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałania prawa wstecz, powodującego nierówne traktowanie części funkcjonariuszy w porównaniu z tymi, którzy rozpoczęli służbę po raz pierwszy po 11 września 1989r. skutkując ich dyskryminacją;

b) art. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, z uwagi na sposób i tryb uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia.

Sprawa dotycząca zagadnienia prawnego została zarejestrowana pod akt P 4/18.

Sąd Okręgowy odwołał się do art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. zgodnie z którym Sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wskazana regulacja prawa procesowego dopuszcza możliwość zawieszenia postępowania, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania, które toczy się przed Trybunałem Konstytucyjnym zarówno wówczas gdy sąd zwróci się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu, które ma być zawieszona, jak i wtedy, gdy z pytaniem takim wystąpił inny sąd (wyrok SN z dnia 28 września 1994r. I PRN 61/94 OSNAPIUS 1995, nr 1, poz.6).

Celowość zawieszania wiąże się przede wszystkim z tym by rozstrzygnięcie kwestii zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym było niezbędne do prawidłowego orzeczenia w postępowaniu cywilnym. O charakterze tej zależności decyduje przedmiot postępowania przed Trybunałem, który orzeka bądź o legalności norm prawnych, bądź o ich wykładni, a więc o kwestiach dotyczących podstawy prawnej przyszłego rozstrzygnięcia w sprawie, której tok miałby zostać wstrzymany. Zastosowanie omawianej regulacji ma charakter fakultatywny. Jak bowiem wynika z treści art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sąd powszechny ma kompetencje do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia również (ale także wyłącznie) na podstawie Ustawy zasadniczej, czyli bez kierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Powyższe może mieć jednakże miejsce wyjątkowo, tylko wówczas, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności danego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Na takim stanowisku stanął również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017r. w sprawie o sygn. I UK 325/16 wskazując, iż art. 193 Ustawy zasadniczej nie nakłada na sąd obowiązku zwracania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Stosowanie Konstytucji nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale również należy do sądów, zarówno w wypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Należy

jednak podkreślić, że - z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty. Tymczasem zarówno w sprawie niniejszej, jak i w sprawie o sygn. XIII 1 U 326/18, w której Sąd Okręgowy w Warszawie zadał pytanie prawne, powstały tego rodzaju wątpliwości.

Uwzględniając odwoławczo - kontrolny charakter postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, którego przedmiot wyznacza z jednej strony treść zaskarżonej decyzji, z drugiej zaś treść odwołania, a także fakt, że sądowa kontrola decyzji organu emerytalno- rentowego obejmuje badanie zastosowanych w okolicznościach faktycznych sprawy przepisów prawa materialnego rozumianych jako jej podstawa prawna, należy zauważyć, że pomiędzy sprawą niniejszą i sprawą o sygn. XIII 1 U 326/18 powstała zależność tego rodzaju, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależy od wyniku postępowania zawisłego aktualnie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niezależnie bowiem od rodzaju rozstrzygnięcia, jakie Trybunał Konstytucyjny podejmie badając zgodność z Konstytucją RP nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej, a także okoliczności faktycznych sprawy XIII 1 U 326/18, istotne jest to, że kwestionowane przepisy- z uwagi na tożsamy charakter spornego roszczenia - stanowią przewidywaną podstawę prawną rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie. Treść pytania prawnego obejmuje bowiem zagadnienia dotyczące sposobu

i trybu uchwalenia zaskarżonych przepisów oraz kwestie wątpliwości, czy spełnione zostały merytoryczne przesłanki do ich uchwalenia. W konsekwencji rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny zagadnień związanych z ewentualną niezgodnością procesu legislacyjnego ze standardami konstytucyjnymi ma fundamentalne znaczenie dla wszystkich spraw zawisłych w sądach na skutek wniesionych odwołań od decyzji wydanych na skutek nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej. Konkludując - w ocenie Sądu Okręgowego w Ostrołęce - zachodzą powyżej wskazane okoliczności skutkujące zawieszeniem postępowania w sprawie, bowiem od rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego zadanego w sprawie o sygn. XIII 1 U 326/18 przez Sąd Okręgowy w Warszawie, dotyczącego zgodności z Konstytucją ustawy stanowiącej podstawę obniżenia świadczenia, zależy rozstrzygnięcie sprawy niniejszej.

We wniesionym na to postanowieniu zażaleniu odwołujący podniósł, iż w odwołaniu sformułował dwojakiego rodzaju zarzuty. W pierwszym punkcie odwołania faktycznie powoływał się niekonstytucyjność regulacji obniżającej mu po raz drugi emeryturę. W punkcie drugim punkcie odwołania natomiast podniósł, że domagał się również weryfikacji okresu od 1 października 1977 r. do 30 czerwca 1980 r. zaliczonego mu do okresu służby w organach bezpieczeństwa Państwa, podczas gdy okres ten powinien zostać wyłączony z okresu służby w tych organach, gdyż w tym czasie nie pełnił służby lecz studiował w Akademii Spraw Wewnętrznych w W..

Podnosząc tak sformułowane zarzuty niewątpliwie zażalenie zmierza do podjęcia postępowania i dokonania merytorycznej zmiany zaskarżonej decyzji.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje

Zażalenie należało uznać za zasadne

Słusznie Sąd Okręgowy wskazał, iż zawieszenie postępowania na podstawie art. 177 §1 pkt 3¹ k.p.c., a zatem w związku z postępowaniem toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest fakultatywne. Nawet zatem jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku toczącego się postępowania, ustawa nie wymaga od sądu rozpoznającego sprawę zawieszenia postępowania, dając w tym zakresie samodzielność w podjęciu takiej decyzji. Chodzi zatem o to, aby decyzja o zawieszenie postępowania nie zapadała mechanicznie, ale w uwzględnieniu konkretnych okoliczności sprawy. Nie bez znaczenia w tym zakresie jest nie tylko ścisły związek rozstrzygnięcia Trybunału z przedmiotem postępowania, ale znaczenie ma to, czy w sprawie nie zgłoszono innych zarzutów i roszczeń, których rozstrzygnięcie nie pozostaje już w takim związku, jak też znaczenie ma sam charakter sprawy. Nie można bowiem nie zauważyć, iż prawo strony dostępu do Sądu i rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowane art. 6 ust 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w R. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 45 Konstytucji RP jest

szczególnie akcentowane w sprawach, w których przedmiotem są świadczenia mające istotne znaczenie dla egzystencji ubezpieczonych (emerytury, renty, wynagrodzenia za pracę). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w S. na tle art. 6 ust.1 wspomnianej Konwencji sprawy dotyczące źródeł utrzymania należą do spraw o szczególnym znaczeniu dla strony (ubezpieczonego) i konieczne jest aby postępowanie w tych sprawach toczyło się szczególnie szybko (por. m.in., O. przeciwko Austrii, wyrok z 28 czerwca 1990 r., § 72; C. przeciwko W., wyrok z 24 maja 1991 r., § 17; L. przeciwko Polsce wyrok 19 października 2004 r. Skarga nr (...) § 34; M. przeciwko Polsce, wyrok z 14 września 2004 r. skarga nr (...)).

W kontekście powołanej przez Sąd Okręgowy przyczyny zawieszenia postępowania tj. oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego trzeba też zauważyć, iż w orzecznictwie (...) przyjęty jest pogląd, że jeżeli przyczyną przewlekłości postępowania (nierozpoznania sprawy w rozsądnym terminie) jest oczekiwanie na rozstrzygnięcie w innej sprawie, a zatem jeżeli zwłoka w rozpoznaniu jest skutkiem opieszałości innego Sądu niż sąd orzekający w danej sprawie, to nie jest to wystarczającym usprawiedliwieniem przewlekłości postępowania, w sprawie sądu orzekającego oczekującego na orzeczenie innego sądu (por. w tym zakresie wyrok (...) z 7 lipca 2009r. w sprawie W. i P. przeciwko Polsce, skarga Nr (...) i (...)).

Rozpoznając przedmiotowe zażalenie należało zatem wziąć pod uwagę wszystkie te wyżej wskazane okoliczności, w szczególności i to, że skarżący w odwołaniu od zaskarżonej decyzji zarzucił nie tylko niekonstytucyjność przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), ale również zakwestionował trafność zaliczenia mu okresu od 1 października 1977 r. do 30 czerwca 1980 r. do okresu służby w organach bezpieczeństwa Państwa podnosząc, że w tym czasie nie pełnił służby lecz studiował w Akademii Spraw Wewnętrznych w W.. Zbadanie zasadności tego zarzutu nie jest związane z przedstawionym do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu zagadnieniem prawnym.

Należy też zauważyć w kontekście przytoczonego wyżej orzecznictwa (...), iż niewyznaczenie dotychczas przez Trybunał Konstytucyjny terminu rozpoznania pytania prawnego w sprawie P 4/18 prowadzi do faktycznego uniemożliwienia odwołującemu – prawidłowego określenia wysokości świadczenia i pozbawia go dostępu do Sądu i rozpoznania sprawy o wysokość świadczenia w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki). Taki stan rzeczy może zatem prowadzić do naruszenia zarówno art. 6 wspomnianej wyżej Konwencji, art. 45 Konstytucji i RP jak i rodzic konsekwencje przewidziane w przepisach ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2016 r. poz. 1259 ze zm.).

W tym stanie rzeczy zaskarżone postanowienie na mocy art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. podlegało uchyleniu.

S. B. M. B. O. - Z.

(...)

(...)

(...)