

Sygn. akt III AUz 105/19

POSTANOWIENIE

Dnia 19 września 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSA Dorota Elżbieta Zarzecka (spr.)

Sędziowie: SA Marek Szymanowski

SA Alicja Sołowińska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 września 2019 r. w B.

sprawy z odwołania H. K.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

o wysokość emerytury policyjnej

na skutek zażalenia H. K. od postanowienia Sądu Okręgowego w Ostrołęce 27 sierpnia 2019 roku sygn. akt III U 742/19

postanawia :

uchylić zaskarżone postanowienie.

M. D. E. A. S.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 27 sierpnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Ostrołęce zawiesił postępowanie, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy wskazał, że w rozpoznawanej sprawie strona odwołująca wniosła odwołanie od decyzji o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia, wydanej na podstawie art. 13 i następnich ustawy z 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 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 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 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.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało oznaczone sygn. akt P 4/18. Sad Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przepis ten 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1994r. I PRN 61/94 OSNAPiUS 1995, nr 1, poz.6). Dopuszczalność zawieszenia postępowania w trybie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. uwarunkowana jest zainicjowaniem postępowania przed właściwym Trybunałem, zależnością rozstrzygnięcia sprawy cywilnej od wyniku tego postępowania oraz celowością decyzji o wstrzymaniu biegu toczącego się postępowania. Przede wszystkim jednak, rozstrzygnięcie kwestii zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym musi być 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 tej regulacji ma charakter fakultatywny. Z treści art. 178 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że sąd powszechny ma kompetencje do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia również (ale także wyłącznie) na podstawie ustawy zasadniczej, czyli bez kierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Może mieć to 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 8 sierpnia 2017r. w sprawie o sygn. akt 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.

Sąd Okręgowy wskazał, że zarówno w rozpoznawanej sprawie, jak i w sprawie o sygn. XIII 1 U 326/18, w której Sąd Okręgowy w Warszawie zadał pytanie prawne, powstały tego rodzaju wątpliwości. Zdaniem Sądu, 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, pomiędzy rozpoznawaną sprawą a sprawą o sygn. XIII 1 U 326/18 powstała zależność tego rodzaju, że rozstrzygnięcie rozpoznawanej 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. Stwierdzenie nieprawidłowości spowoduje brak konieczności prowadzenia postępowania dowodowego we wszystkich zawisłych sprawach. W tym względzie bowiem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego określi kierunek procedowania w sprawie, co w konsekwencji rzutować będzie na mające zapaść w sprawie rozstrzygnięcie (tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie o sygn. III AUz 189/18 oraz w sprawie o sygn. III AUz 211/18). Dopiero wtedy zaktualizuje się też kwestia oceny jaki wpływ na niniejsze postępowanie ma treść decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wydanej w trybie art. 8 a ustawy zaopatrzeniowej.

W ocenie Sądu Okręgowego – w rozpoznawanej sprawie zachodzą ww. okoliczności skutkujące zawieszeniem postępowania, 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 rozpoznawanej sprawy. Brak jest wątpliwości, że obie sprawy dotyczą analogicznego roszczenia. Tego zaś rodzaju zależność prawna stanowi okoliczność uzasadniająca zawieszenie postępowania. Ponadto brak zawieszenia postępowania z uwagi na zainicjowane postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym i wydawanie rozstrzygnięcia w sprawie mogłoby skutkować koniecznością jej późniejszego wznowienia w trybie art. 401¹ k.p.c. Dlatego też, na mocy art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., Sąd orzekł jak w sentencji postanowienia.

We wniesionym na to postanowienie zażaleniu H. K. podniosła, iż zawieszenie postępowania ogranicza jej prawo do sądu, o którym stanowi art. 45 Konstytucji RP. W obecnych realiach dotyczących funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego zawieszenie postępowania spowoduje przedłużenie czasu trwania sprawy w wymiarze bliżej nieokreślonym, prawdopodobnie na lata. Poza tym ustawa 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, jako podstawa prawna zaskarżonej decyzji jest niezgodna z szeregiem norm konstytucyjnych, zarówno w wymiarze materialnym, jak i formalnym a tym samym nie może pozostawać w przestrzeni prawnej demokratycznego państwa jako podstawa orzekania w sprawach tego typu jak jej sprawa.

Wskazując na powyższe skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Zażalenie jest zasadne.

Sąd pierwszej instancji uznał, iż rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, z którym zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie sygn. akt XIII 1 U 326/18, dotyczącego zgodności z Konstytucją RP ustawy stanowiącej podstawę obniżenia świadczenia skarżącej, będzie miało istotny wpływ na wynik niniejszej sprawy i na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., zawiesił postępowanie.

Zgodnie z przepisem art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c., sąd może zawiesić postępowanie z urzędu jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wprowadzając regulację zawartą w tym przepisie, intencją ustawodawcy było dopuszczenie możliwości zawieszenia postępowania cywilnego w sytuacji, w której rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Powyższa podstawa zawieszenia obejmuje zarówno przypadek, w którym to sąd orzekający zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jak i przypadek, gdy z pytaniem takim wystąpił inny sąd, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem.

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 zawieszeniu 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 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 należy wskazać, iż w orzecznictwie ETPCz przyjmuje się, że jeżeli przyczyną przewlekłości postępowania (nierozpoznania sprawy w rozsądnym terminie) jest oczekiwanie na rozstrzygnięcie w innej sprawie, a zatem jeżeli zwłoka w rozpoznaniu sprawy jest skutkiem opieszałości innego sądu niż sąd orzekający w danej sprawie, to tego typu przyczyna nie jest wystarczającym usprawiedliwieniem przewlekłości postępowania w sprawie sądu orzekającego oczekującego na orzeczenie innego sądu (por. wyrok ETPCz z 7 lipca 2009 r. w sprawie W. i P. przeciwko Polsce, skarga Nr (...) i (...)).

Taki sam pogląd reprezentuje Sąd Apelacyjny w Białymstoku co do zawieszenia postępowań w innych podobnych sprawach, dotyczących obniżenia emerytur ubezpieczonych, na podstawie 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 (por. postanowienia z 7 czerwca 2019 r. sygn. akt III AUz 57/19, z 21 sierpnia 2019 r. sygn. akt III AUz 89/19, czy z 10 września 2019 r. sygn. akt III AUz 103/19)

Rozpoznając przedmiotowe zażalenie Sąd Apelacyjny wziął zatem pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, a w szczególności uwzględnił okoliczność, że H. K. w odwołaniu od zaskarżonej decyzji zarzuciła nie tylko

niekonstytucyjność przepisów 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 ale również zarzuciła naruszenie przepisów 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.) oraz naruszenie Protokołu Nr (...) do tej Konwencji sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w P. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175).

Należy też zauważyć, w kontekście przytoczonego wyżej orzecznictwa ETPCz, iż niewyznaczenie dotychczas przez Trybunał Konstytucyjny terminu rozpoznania pytania prawnego w sprawie sygn. akt P 4/18 prowadzi do faktycznego uniemożliwienia odwołującej się – prawidłowego określenia wysokości świadczenia i pozbawia ją 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 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 45 Konstytucji RP, jak i rodzić 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.

M. D. E. A. S.

ZARZĄDZENIE

(...)

(...)