



Sygn. akt II UK 156/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 listopada 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)
SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z wniosku R. A.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
o wypłatę emerytury,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 8 listopada 2013 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 17 grudnia 2012 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2012 r. Sąd Apelacyjny, w sprawie z odwołania R. A. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o wypłatę emerytury, zmienił zaskarżony apelacją ubezpieczonego wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. z dnia 13 grudnia 2011 r. (oddalający odwołanie ubezpieczonego od decyzji organu rentowego z dnia 10 października 2011 r., którą Zakład Ubezpieczeń Społecznych wstrzymał R. A. wypłatę emerytury od dnia 1

października 2011 r. z uwagi na kontynuowanie przez niego zatrudnienia) w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do podjęcia wypłaty emerytury R. A. od 1 października 2011 r. (pkt I.); zasądził od organu rentowego na rzecz ubezpieczonego kwotę 30 zł tytułem zwrotu kosztów procesu za postępowanie przed Sądem drugiej instancji (pkt II.).

Sąd Apelacyjny ustalił, że ubezpieczony, po przyznaniu prawa do emerytury w dniu 1 grudnia 2009 r. pobierał to świadczenie i jednocześnie nieprzerwanie kontynuował zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy. Decyzją z dnia 10 października 2011 r. organ rentowy wstrzymał ubezpieczonemu wypłatę emerytury od 1 października 2011 r. na podstawie art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej jako: „ustawa emerytalno – rentowa”) w związku z art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 257, poz. 1726; dalej jako: „ustawa zmieniająca”). Zgodnie z treścią art. 103a ustawy emerytalno – rentowej prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej art. 103a ustawy emerytalno – rentowej ma zastosowanie do emerytur przyznanych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (przed 1 stycznia 2011 r.) poczynając od dnia 1 października 2011 r.

Według Sądu drugiej instancji kwestią sporną w sprawie było, czy ustawodawca rozciągając obowiązek rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą – jako warunek realizacji prawa do emerytury – na osoby, które skutecznie nabyły i zrealizowały to prawo w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., nie naruszył zasad konstytucyjnych, w tym przede wszystkim wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W tym okresie treścią ryzyka emerytalnego było wyłącznie osiągnięcie wieku emerytalnego (stażu ubezpieczeniowego), a realizacja świadczenia następowała niezależnie od dalszego zatrudnienia. Sąd drugiej instancji uznał, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego

przez nie prawa, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przejawia się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa przez państwo, aby obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki, których nie był w stanie przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania będą także później uznawane przez porządek prawny. Sąd Apelacyjny wskazał, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12, orzekł, że art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. W ocenie Sądu drugiej instancji powołany wyrok Trybunału potwierdza, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 28 ustawy zmieniającej spowodowało, iż osoby, które skutecznie nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. zostały objęte nową, mniej korzystną dla nich treścią ryzyka emerytalnego, co było niezgodne z art. 2 Konstytucji RP. Gdyby osoby te w momencie przechodzenia na emeryturę wiedziały, że będą musiały przerwać zatrudnienie, żeby uzyskać świadczenie emerytalne, to ich decyzja być może byłaby inna, tzn. nie składałyby wniosku o ustalenie prawa do emerytury i kontynuowały zatrudnienie. Korzystniejsze byłoby bowiem dla nich osiągnięcie wysokiego dochodu ze stosunku pracy niż dużo mniejszej emerytury. Ponadto, późniejsze złożenie wniosku oznaczałoby wyższe świadczenie emerytalne. Według Sądu drugiej instancji treść ryzyka emerytalnego, w określeniu której ustawodawca ma swobodę, nie powinna być zmieniana w stosunku do osób, które już nabyły i zrealizowały prawo do emerytury.

Sąd drugiej instancji wskazał, że z chwilą ogłoszenia sentencji wyroku K 2/12 w Dzienniku Ustaw, czyli z dniem 22 listopada 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1285), przepis art. 28 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie art. 103a ustawy emerytalno – rentowej do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r. bez konieczności rozwiązania stosunku pracy,

utracił moc (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP). W ocenie Sądu drugiej instancji byłoby nielogiczne, gdyby dopuszczając (w celu przywrócenia stanu konstytucyjności) możliwość wznowienia postępowania w sprawach już rozstrzygniętych w oparciu o normy uznane przez TK za niezgodne z Konstytucją, ustawodawca aprobował zarazem możliwość dalszego naruszania Konstytucji na przyszłość, przez dalsze stosowanie w postępowaniu sądowym przepisu już uznanego za niezgodny z Konstytucją. Przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją nie może być stosowany przez sądy i inne organy w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia orzeczenia TK. Oznacza to konieczność ponownego rozpoznania sprawy z pominięciem już niekonstytucyjnego przepisu, jeżeli stanowił on podstawę wydania kwestionowanego orzeczenia sądowego. W sytuacji, gdy ubezpieczony nabył i realizował prawo do emerytury od 1 grudnia 2009 r. bez konieczności rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K 2/12 ma do niego zastosowanie. Wyrok Sądu pierwszej instancji oraz poprzedzająca go decyzja organu rentowego z dnia 10 października 2011 r. zostały wydane na podstawie niekonstytucyjnych (we wskazanym wyżej zakresie) przepisów. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 103a ustawy emerytalno – rentowej oraz art. 28 ustawy zmieniającej we wskazanym wyżej zakresie, to przepisy te w takim zakresie nie mogą mieć zastosowania w rozpatrywanej sprawie – muszą być pominięte przy jej rozstrzygnięciu. Według Sądu Apelacyjnego w aktualnym stanie prawnym, powstałym na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego K 2/12 okoliczność, że ubezpieczony w dniu 1 października 2011 r. kontynuował zatrudnienie u dotychczasowego pracodawcy nie może być podstawą wstrzymania mu wypłaty emerytury; w konsekwencji uznał, że wstrzymanie wypłaty skarżącemu emerytury z dniem 1 października 2011 r. było bezpodstawne.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w części zobowiązującej Zakład Ubezpieczeń Społecznych do podjęcia wypłaty emerytury R. A. od dnia 1 października 2011 r., tj. od dnia jej wstrzymania, organ rentowy zaskarżył skargą kasacyjną. Skargę oparto na pierwszej podstawie kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.) i zarzucono naruszenie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 103a ustawy

emerytalno – rentowej w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez zobowiązanie organu rentowego do podjęcia wypłaty emerytury ubezpieczonemu od dnia 22 listopada 2012 r., czyli od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji.

Skarżący wskazał, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 2/12, nie określił żadnego terminu utraty mocy obowiązującej przepisów, które uznał za niezgodne z Konstytucją. Tymczasem rozpowszechnione są różne koncepcje skuteczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przemawiające zarówno za skutecznością *ex nunc* jak i *ex tunc*. Art. 190 Konstytucji stwarza możliwość rozbieżnych interpretacji w odniesieniu do skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w ujęciu czasowym. Pewny wydaje się pogląd, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego następuje z chwilą wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i orzeczenie ma w tym zakresie charakter konstytutywny. Wykładnia semantyczna przemawia za taką tezą, gdyż utracić moc obowiązującą może przepis, który wcześniej obowiązywał. W ocenie skarżącego Konstytucja nie pozostawia wątpliwości, że utrata mocy obowiązującej przepisu nie mogła nastąpić wcześniej tj. przed wejściem wyroku TK w życie, w przeciwnym wypadku nie miałoby też żadnego sensu upoważnienie zawarte w samej normie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP do określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej. Konstytucja nie formułuje wprost ogólnego nakazu rozciągnięcia efektów orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na wcześniejsze zdarzenia prawne, a tymczasem odstępstwo od zasady, której nie można pomijać, analizując konsekwencje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wyrażającej podstawowy dla demokratycznego państwa prawa zakaz wstecznego działania prawa, wymagałby wyraźnego uregulowania. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego ma walor normatywny, a w konsekwencji retroaktywny skutek orzeczenia musi być rozpatrywany dokładnie w tej samej płaszczyźnie jak retrospektywny skutek regulacji normatywnej. W jednym i drugim wypadku chodzi o te same wartości

zakodowane w zasadzie zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa. Wyrok TK z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12 został ogłoszony w Dzienniku Ustaw w dniu 22 listopada 2012 r. pod poz. 1285. Trybunał Konstytucyjny nie określił innego terminu utraty mocy obowiązującej powołanych w wyroku przepisów. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego od momentu ich opublikowania tworzą nowy system prawny. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny chciałby, aby wyrok działał wstecz – powinien to wskazać w swoim wyroku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W wyroku z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12 (Dz. U. z 2012 r., poz. 1285) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowiącego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku K 2/12 określił skutki swojego orzeczenia. Wyjaśnił co następuje: *„Z chwilą ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw utraci moc art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Znaczy to, że obowiązek rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą - jako warunek realizacji nabytego prawa do emerytury - nie będzie miał zastosowania do osób, które nabyły to prawo w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Natomiast przepis ten pozostaje nadal w obrocie prawnym i znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury w momencie jego wejścia w życie i później, tj. od 1 stycznia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz przypomina, że rozpatrywana sprawa nie dotyczyła istoty rozwiązania zawartego w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Trybunał nie badał konstytucyjności obowiązku uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z*

dotychczasowym pracodawcą jako warunku realizacji nabytego prawa do emerytury, lecz zastosowanie nowej treści ryzyka emerytalnego na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. do osób, które w momencie jej wejścia w życie miały już ustalone i zrealizowane prawo do emerytury". Innymi słowy z dobrodziejstwa wyroku Trybunału Konstytucyjnego korzystają ubezpieczeni, którzy prawo do emerytury nabyli w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. W efekcie dla tego kręgu ubezpieczonych nie obowiązuje warunek rozwiązania stosunku pracy. Zwrócić należy uwagę, iż uzasadnienie Trybunału nie wskazuje, czy dokonano analizy innego terminu utraty mocy obowiązującej w/w przepisów w aspekcie poważnych skutków finansowych i tego fragmentu art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym w przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. Fundusze Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wymagają istotnego wsparcia budżetowego. Jedynie kwestia odroczonego terminu utraty mocy obowiązującej aktu prawnego stanowiła źródło kontrowersji w judykaturze Sądu Najwyższego,; jednak taki stan prawny nie wystąpił w niniejszej sprawie.

W utrwalonej judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się, że skutkiem uznania za niekonstytucyjne przepisów w określonym zakresie jest obowiązek zapewnienia przez wszystkie sądy, które orzekły na podstawie niekonstytucyjnych przepisów prawa, stanu zgodnego z Konstytucją w zakresie wiążąco rozstrzygniętym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (por. uchwałę z dnia 23 stycznia 2001 r., III ZP 30/00, OSNAPiUS 2001 nr 23 poz. 685 i wyroki: z dnia 5 września 2001 r., II UKN 542/00, OSNAPiUS z 2004 r. nr 2, poz. 36, z dnia 12 czerwca 2002 r., II UKN 419/01, OSNAPiUS z 2002 r. nr 23, poz. 58, z dnia 27 września 2002 r., II UKN 581/01, OSNAPiUS z 2002 r. nr 23, poz. 581, z dnia 18 grudnia 2002 r., I PKN 668/01, OSNAPiUS z 2004 r. nr 3, poz. 47, z dnia 18 maja 2010 r., III UK 2/10, OSNP 2011 nr 21-22, poz. 278 i z dnia 4 lipca 2012 r., III UK 132/11 – niepublikowany, z dnia 8 października 2013 r., III UK 123/12). W szczególności w wyroku z dnia 18 maja 2010 r., III UK 2/10 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że skutkiem utraty domniemania konstytucyjności ustawy w konsekwencji

wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność jej przepisu z Konstytucją, jest obowiązek zapewnienia przez sądy orzekające w sprawach, w których przepis ten ma zastosowanie, stanu zgodnego z Konstytucją wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Skoro uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy prawa naruszały ustawę zasadniczą już od dnia ich wejścia w życie (*ex tunc*), przeto nie mogą być legalną podstawą orzekania przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy (por. np. wyroki: z dnia 7 marca 2013 r., I UK 519/12; z dnia 24 kwietnia 2013 r., II UK 299/12; z dnia 25 kwietnia 2013 r., I UK 593/12; z dnia 29 maja 2013 r., I UK 621/12; z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 369/12, dotychczas niepublikowane). Należy mieć ponadto na uwadze przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, który traktuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jako podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Skoro więc może być wzruszone prawomocne orzeczenie wydane przed datą wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie można wymagać, aby w sprawach zawisłych i nierozstrzygniętych do tej daty, sądy stosowały sprzeczne z Konstytucją przepisy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00, OSNAPIUS 2001, nr 10, poz. 331; przywołane wyżej wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 września 2001 r., II UKN 542/00 i z dnia 12 czerwca 2002 r., II UKN 419/01 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2002 r., II UKN 281/0, OSNP 2004, nr 2, poz. 36).

Sąd Najwyższy, w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną, podziela przedstawiony wyżej pogląd judykatury w zakresie omawianej kwestii. Zaskarżony rozpatrywaną skargą kasacyjną wyrok Sądu Apelacyjnego uwzględnia przedstawione wyżej stanowisko judykatury Sądu Najwyższego w zakresie charakteru skutków temporalnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim przedstawione w tym orzecznictwie analizy interpretacyjne regulacji określonych w przepisach art. 190 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji RP. Uzasadnienie jedynej (materialnoprawnej) podstawy rozpatrywanej skargi kasacyjnej nie zawiera przekonującej argumentacji, którą skarżący zakwestionowałby przedstawione wyżej stanowisko judykatury w omawianej kwestii w kontekście zasadności zarzucanego w skardze naruszenia przepisów art. 190 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 103a

ustawy emerytalno – rentowej „w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt K 2/12)”. Skarga nie zarzuca naruszenia przepisu art. 190 ust. 4 ani też przepisu art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który był rozpatrywany w kontekście oceny jego zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 2/12. Zamiast tego podstawa skargi ogranicza się do przedstawienia zarzutów naruszenia przepisów art. 190 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 103a ustawy emerytalno – rentowej. Jest to o tyle istotne, że kwestia skutków czasowych wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie może być przedstawiana bez uwzględnienia treści regulacji zawartej w przepisie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Zarówno wskazane stanowisko judykatury w zakresie omawianej kwestii, jak również zgodne z tym poglądem stanowisko zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego, opiera się bowiem na analizach interpretacyjnych w szczególności przepisów art. 190 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji RP. Skarżący nie uzasadnił, dlaczego skarga nie zarzuca naruszenia przepisu art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, chociaż właśnie ten ostatni przepis – także przecież oceniany przez TK w wyroku K 2/12 – jako przepis intertemporalny odnosił się do regulacji zawartej w art. 103a ustawy emerytalno – rentowej.

W ocenie Sądu Najwyższego utrata mocy obowiązującej przepisu (aktu prawnego), zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny, następuje stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, z chwilą wejścia w życie orzeczenia Trybunału i orzeczenie to ma w tym aspekcie charakter konstytutywny. Implikuje to konieczność dokonywania przez Sąd subsumpcji norm prawnych bez przepisu wyeliminowanego z porządku prawnego. Utrata mocy obowiązującej przepisu determinuje także odmienną ocenę wcześniej istniejącego stanu prawnego. Eliminacja skutków wynikających z niekonstytucyjnych przepisów następuje, w myśl art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, w wyniku indywidualnych rozstrzygnięć w sferze stosowania prawa.

Stosownie do treści przepisu art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania.

W związku z powyższym, Sąd Najwyższy – uznając, że podstawa rozpatrywanej skargi kasacyjnej jest nieuzasadniona – na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak sentencji.