

Wyrok z dnia 19 lutego 2009 r.

II UK 320/08

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., P 10/07 (Dz.U. Nr 67, poz. 411), stwierdzający niezgodność z Konstytucją art. 29 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) wywołuje skutki na przyszłość.

Przewodniczący SSN Herbert Szurgacz, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Romualda Spyt (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 lutego 2009 r. sprawy z wniosku Jana W. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w P. o emeryturę, na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2008 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Płocku oddalił odwołanie Jana W. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w P. z dnia 30 listopada 2007 r., odmawiającej prawa do wcześniejszej emerytury. Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym. Ubezpieczony w dniu 16 listopada 2007 r. złożył wniosek o emeryturę. Pozwany wydał decyzję odmowną stwierdzając, że ubezpieczony ma 60 lat, wymagany okres składkowy i nieskładkowy (37 lat i 4 miesiące), ale nie legitymuje się 15 letnim okresem pracy w warunkach szczególnych, nie ma też ustalonej całkowitej niezdolności do pracy.

Wobec takich ustaleń Sąd Okręgowy stwierdził, że ubezpieczony nie spełnia wymagań wskazanych w art. 29 (w jego obecnym brzmieniu) oraz w art. 32 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.). Zważył, że wyrok Try-

bunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., P 10/07, (OTK-A 2007 nr 9, poz.107), który stwierdził niezgodność z art. 32 i art. 33 Konstytucji RP - art. 29 powyższej ustawy w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym mężczyźnie, który - odpowiednio jak kobieta, która nabywa to prawo po osiągnięciu wieku 55 lat i co najmniej 30-letniego okresu składkowego i nieskładkowego - osiągnął wiek 60 lat i co najmniej 35-letni okres składkowy i nieskładkowy, nie może stanowić podstawy do uwzględnienia żądania ubezpieczonego, bowiem wyraźnie zaznaczono w nim, że w okresie 12 miesięcy od opublikowania wyroku w Dzienniku Ustaw przepis ten obowiązuje w uprzednim brzmieniu. Jedyne Sąd, który zwrócił się z pytaniem do Trybunału, musi uwzględnić treść wyroku w procesie stosowania prawa. Ponadto wskazał, że Trybunał nie zastąpił ustawodawcy w określeniu konkretnych warunków koniecznych do uzyskania prawa do świadczenia, a wytyczył jedynie drogę zmian legislacyjnych. Na dzień orzekania brak więc przepisu, który umożliwiłby ubezpieczonemu uzyskanie emerytury.

Apelacja ubezpieczonego od powyższego wyroku została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2008 r., który podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu Okręgowego. Sąd Apelacyjny podkreślił, że przepis art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu dotychczasowym, uniemożliwiającym ubezpieczonemu nabycie prawa do emerytury, utraci swą moc dopiero w dniu 31 października 2008 r. oraz że Trybunał nie orzekł o niekonstytucyjności tego, co w art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zostało przez ustawodawcę uregulowane, bowiem stwierdził niezgodność z Konstytucją treści normatywnej, której w przepisie brakuje. „Zwyczajnym” skutkiem stwierdzenia przez Trybunału Konstytucyjnego niekonstytucyjności jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji. W niniejszej sprawie treść, która została w przepisie pominięta nie może utracić mocy obowiązującej, bo w ogóle nie posiada ona takiej mocy, skoro ustawodawca wyłączył ją z przepisu. Dlatego też skutkiem stwierdzenia przez Trybunału Konstytucyjnego niekonstytucyjności art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do nabycia emerytury w obniżonym wieku emerytalnym przez mężczyznę, który osiągnął wiek 60 lat i - jak kobieta, która osiągnęła wiek 55 lat - ma długoletni staż ubezpieczeniowy, jest zobowiązanie ustawodawcy do dokonania stosownej zmiany w art. 29 ust. 1 tej ustawy.

W skardze kasacyjnej ubezpieczony powołał się na naruszenie prawa materialnego - art. 29 ust 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, poprzez jego błędną wykładnię oraz art. 32 i 33 Konstytucji RP. Skarżący zarzucił także naruszenie prawa procesowego - art. 390 § 1 k.p.c. Wskazując na powyższe skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne sprowadzające się do odpowiedzi na pytanie, czy podważenie konstytucyjności przepisu ustawy i późniejsze orzekanie na podstawie przepisu sprzecznego z Konstytucją stanowi naruszenie art. 178 ust. 1 i art. 8 ust. 1 i 2 w związku z art. 33 Konstytucji RP. Ponadto istnieje konieczność wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości i wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów.

W uzasadnieniu skargi jej autor stwierdził, że przepis art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinien być interpretowany z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., P 10/07, bowiem wyraźnie stwierdzono w nim, że pomimo odroczenia wejścia w życie tego wyroku, przepis ten utracił doniemanie konstytucyjności. Stąd też Sąd rozpoznający niniejszą sprawę winien uwzględnić swoistą regułę interpretacyjną przyjętą w uzasadnieniu wyroku Trybunału „w kierunku, którego celem będzie zastosowanie powyższego przepisu w zgodzie z art. 32 i 33 Konstytucji RP”. Ponadto skarżący zarzucił, że Sąd, mimo stosownego wniosku ubezpieczonego, nie wystąpił z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego, w sytuacji, w której zapadło już kilkaset wyroków korzystnych dla osób, które są w takiej sytuacji jak ubezpieczony.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw. W pierwszej kolejności nie jest uzasadniony zarzut naruszenia prawa procesowego - art. 390 § 1 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Przepis ten nie zobowiązuje zatem sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego,

a jedynie wyposaża go w takie uprawnienie. Nie narusza więc tego przepisu sąd drugiej instancji, który nie korzysta z wynikającego z niego uprawnienia, nawet wtedy, kiedy z wnioskiem o przedstawienie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego występuje strona.

Sąd Najwyższy nie podziela także zarzutów zawartych w pierwszej podstawie kasacyjnej. Zagadnienie mocy wstecznej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność aktu normatywnego lub jego części z aktem wyższego rzędu było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Izby Pracy Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, które zdecydowanie opowiadały się za przyznaniem skutków sięgających w przeszłość (*ex tunc*), między innymi w uchwale z dnia 23 stycznia 2001 r., III ZP 30/00, (OSNAPiUS 2001 nr 23, poz. 685), w wyroku z dnia 10 listopada 1999 r., w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00 (OSNAPiUS 2001, nr 10, poz. 331). Sąd Najwyższy potwierdzał to stanowisko w uzasadnieniach późniejszych orzeczeń, np., z dnia 7 sierpnia 2001 r., I PKN 730/00, (OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 141), z dnia 18 kwietnia 2002 r., III RN 4/01 (OSNP 2003 nr 2, poz. 25) z dnia 12 czerwca 2002 r., II UKN 419/01 (OSNAPiUS 2001 nr 23, poz. 580), z dnia 27 września 2002 r., II UKN 581/01 (OSNAPUS 2002, nr 23, poz. 581) oraz z dnia 24 stycznia 2006 r., I PK 116/05 (OSNP 2006 nr 3-24, poz. 353). Przyjmowano więc, że akt normatywny uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją nie powinien być stosowany przez sąd w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia orzeczenia Trybunału. Poglądy zbieżne z powyższymi wyrażała również Izba Cywilna Sądu Najwyższego (por. uzasadnienie uchwały z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004, z. 9, poz. 136, wyrok z dnia 10 listopada 1999 r., I CKN 204/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 94, oraz z dnia 15 stycznia 2003 r., IV CKN 1639/00, niepublikowany).

Natomiast w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane były odmienne poglądy co do skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym odroczone - na mocy art. 190 ust. 3 Konstytucji RP - termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. W wyroku z dnia 27 stycznia 2007 r., III PK 96/06, (OSNP 2008 nr 5-6, poz. 61), przyjęto, że odroczenie wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego sprzeczność przepisu ustawy z Konstytucją nie stanowi przeszkody do uznania przez sąd, że przepis ten był sprzeczny z Konstytucją od jego uchwalenia. W innym wyroku, z dnia 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 38/06 (LEX nr 398455), Sąd Najwyższy stwierdził, że odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu przez Try-

bunał Konstytucyjny wyraża jednocześnie jego stanowisko o perspektywnym działaniu takiego orzeczenia. Przeciwny pogląd podważa sens odroczenia. Oznacza to, że do czasu upływu okresu utraty mocy obowiązującej przepisu, sądy i inne organy państwowe winny stosować ten przepis. W konsekwencji wyeliminowana jest także możliwość wznowienia postępowania w takich przypadkach. Oznacza to także, że w toku postępowania sądy winny uwzględniać wadliwe normy prawne do oceny zdarzeń, które wystąpiły przed utratą przez tę normę mocy obowiązującej. Stanowisko to potwierdzone zostało w wyroku z dnia 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 28/06 (OSNC 2007 nr 2 poz. 31).

Wszystkie omówione wyżej poglądy nie dotyczyły wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w których określono skutki czasowe ich działania. W judykaturze i w doktrynie jest prezentowane stanowisko, że Konstytucja przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu uprawnienie do określania skutków czasowych orzeczeń. Skoro bowiem według jej art. 190 ust. 3 może on określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego - nieprzekraczający 18 miesięcy w przypadku ustawy, a gdy chodzi o inny akt normatywny 12 miesięcy - to należy uznać jego kompetencję do określenia wstecznych skutków orzeczenia (tak też Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03, OSNC 2004 nr 9, poz. 136, w wyroku z dnia 10 października 2003 r., II CK 36/02, LEX nr 151600 oraz w wyroku z dnia 10 października 2003 r., II CSK 36/02, LEX nr 151600, a także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 października 2007 r., II GSK 154/07, LEX nr 371730). Trybunał Konstytucyjny korzysta w praktyce z tego uprawnienia, czego przykładem są wyroki: z dnia 31 stycznia 2001 r. w sprawie P 4/99 (OTK 2001, Nr 1, poz. 5), dotyczący dziedziczenia gospodarstw rolnych i z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie P 6/02 (OTK 2002 r., nr 7, poz. 91) o niekonstytucyjności przepisów normujących zasady wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że oba wymienione orzeczenia działają tylko na przyszłość i wyłączył w ten sposób możliwość wznowienia postępowania. Określenie skutków czasowych działania wyroku nastąpiło także w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, (OTK-A 200 nr 5, poz. 45), dotyczącym art. 101 § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, z dnia 27 października 2004 r., SK 1/04, (OTK-A 2004 nr 9, poz. 96) dotyczącym przepisu art. 401¹ k.p.c., z dnia 21 lutego 2006 r., K 1/05, (OTK-A 2006 nr 2, poz. 18), dotyczącym dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pra-

owników jednostek sfery budżetowej, z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, (OTK-A 2007 nr 9, poz. 108), dotyczącym czynności asesorów sądowych.

Taką też konstrukcję przyjęto w odnoszącym się do niniejszej sprawy wyroku z dnia 23 października 2007 r., P 10/07, co podkreśliły Sądy obu instancji. Mianowicie stwierdzono w nim, że niniejszy wyrok ma charakter zakresowy. Oznacza to, że Trybunał nie orzekł o niekonstytucyjności tego, co w art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zostało przez ustawodawcę uregulowane. Stwierdził niezgodność z Konstytucją treści normatywnej, której w przepisie brakuje. „Zwyczajnym” skutkiem stwierdzenia przez Trybunału Konstytucyjnego niekonstytucyjności jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji. W niniejszej sprawie treść, która została w przepisie pominięta, nie może utracić mocy obowiązującej, bo w ogóle nie posiada ona takiej mocy, skoro ustawodawca wyłączył ją z przepisu. Orzeczeniu stwierdzającemu niekonstytucyjność przepisu w zakresie, w jakim pomija on określoną treść normatywną, można przypisać tylko i wyłącznie skutek ustalający niekonstytucyjność pominięcia i zobowiązujący prawodawcę do stosownej zmiany tego przepisu, niezbędnej dla realizacji norm konstytucyjnych. Przyjęcie poglądu, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego wywołuje skutek „rozporządzający” (uzupełnia przepis o elementy brakujące), wyraźnie wykracza poza konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego (por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2002 r., K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Dlatego też skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim nie przyznaje on prawa do nabycia emerytury w obniżonym wieku emerytalnym przez mężczyznę, który osiągnął wiek 60 lat i - jak kobieta, która osiągnęła wiek 55 lat - ma długoletni staż ubezpieczeniowy jest zobowiązanie ustawodawcy do dokonania stosownej zmiany w tym przepisie, tej ustawy. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu oznacza także, że do tego momentu stan prawny nie ulega zmianie, a więc zachowuje swoją moc obowiązującą dotychczasowa regulacja z art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wyrok określa więc w odniesieniu do stanu normatywnego skutki na przyszłość i nie może być podstawą do kwestionowania wcześniej zapadłych rozstrzygnięć.

W wyroku SK 7/06 Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił przyczynę, dla której stosowana jest konstrukcja wyroku zakresowego lub odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej normy prawnej. Stwierdził mianowicie, że nie zawsze jest możliwa

eliminacja skutków niekonstytucyjnych norm prawnych. Niektóre zaszczości są nieodwracalne. Czasem stwierdzenie niekonstytucyjności prowadzi (prowadziłoby) do wtórnej niekonstytucyjności o dotkliwych społecznych skutkach. W takich sytuacjach Trybunał, orzekając niekonstytucyjność, stara się minimalizować skutki własnych rozstrzygnięć. Czyni tak, posługując się konstrukcją odpowiednio ujętego wyroku zakresowego lub przez odroczenie momentu derogacji (wypadnięcia z systemu prawnego) niekonstytucyjnego aktu, aby dać czas ustawodawcy na dokonanie zmiany w drodze legislacyjnej. Właśnie te względy - zobowiązujący charakter orzeczenia, waga społeczna zakwestionowanej regulacji, jak i potencjalne skutki orzeczenia dla budżetu państwa - doprowadziły do odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu w wyroku P 10/07.

Przyjmując zatem za wiążące wynikające z powyższego wyroku skutki czasowe jego działania, brak podstaw, aby przyznać skarżącemu prawo do wcześniejszej emerytury, gdyż w dacie wyrokowania Sądu drugiej instancji (28 kwietnia 2008 r.) obowiązywał nadal przepis art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, według którego nie spełniał on przesłanek do tego prawa. Zmiana tego przepisu w kierunku wskazywanym przez Trybunał Konstytucyjny nastąpiła od 1 października 2008 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 67, poz. 411).

Mając na uwadze powyższe Sąd Najwyższy na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====