

Wyrok z dnia 18 listopada 1994 r.
II URN 44/94

Przepis art. 121 (zdanie pierwsze) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r., Nr 7, poz. 24 ze zm.) w zakresie odnoszącym się do okresu od wejścia w życie tej ustawy do chwili jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw jest niezgodny z art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. (jednolity tekst: Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 ze zm.) utrzymanym w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

Przewodniczący SSN: Stefania Szymańska (sprawozdawca), Sędzia SN: Antoni Filcek, Sędzia SA: Barbara Wagner,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 18 listopada 1994 r. sprawy z wniosku Marianny S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w W. o wysokość renty inwalidzkiej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego "Solidarność" [...] od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 23 sierpnia 1991 r., [...].

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Wojewódzkiemu-Sądowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Marianna S., urodzona 19 lipca 1912 r., pobierająca od 1 sierpnia 1977 r. pracowniczą rentę inwalidzką wraz z jej wzrostem z tytułu stażu pracy, zgłosiła w dniu 8 stycznia 1991 r. wniosek o doliczenie okresu pracy w gospodarstwie rolnym rodziców po ukończeniu 16 roku życia, ale przed 1 lipca 1977 r., tj. od 19 lipca 1928 r. do 7 lutego 1937 r. oraz okresu prowadzenia gospodarstwa od 7 lutego 1937 r. do 23 sierpnia 1968 r. i dalszego podwyższenia wzrostu renty z tytułu stażu pracy.

Decyzją z 13 marca 1991 r. ZUS I Oddział w Warszawie załatwił powyższy wniosek odmownie z tym uzasadnieniem, że wniosek nie może być uwzględniony, ponieważ został zgłoszony po wejściu w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r., Nr 7, poz. 24 ze zm.), tj. po 31 grudnia 1990 r. Zgodnie zaś z art. 13¹ ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), wprowadzonym z mocy art. 93 ww ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r., okresy prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w nim przed 1 lipca 1977, ale po ukończeniu 16 lat życia, podlegają doliczeniu do okresów zatrudnienia wyłącznie przy ustalaniu prawa do emerytury. Z tych powodów przepis art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 24, poz. 133) nie może mieć zastosowania, ponieważ ustawa ta utraciła moc z dniem 1 stycznia 1991 r.

Wyrokiem z dnia 23 sierpnia 1991 r. Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie oddalił odwołanie wnioskodawcy. Sąd stwierdził, iż wnioskodawczyni zgłosiła wniosek o doliczenie do okresu zatrudnienia ww okresów pracy w gospodarstwie rolnym rodziców, a także prowadzenia własnego gospodarstwa rolnego w

dniu 8 stycznia 1991 r., a więc pod rządem art. 13¹ ustawy o z.e.p. W tej sytuacji decyzja organu rentowego jest zgodna z prawem, w myśl bowiem tego przepisu okres prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w nim przed 1 lipca 1977 r., ale po ukończeniu 16 lat, uwzględnia się tylko przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty.

Od tego wyroku założył rewizję nadzwyczajną NSZZ "Solidarność" z wnioskiem o uchylenie zaskarżonego wyroku i wydanie "wyroku ustalającego, iż okres pracy powódki w gospodarstwie rolnym i własnym w latach 1928-1968 r. zalicza się do pracowniczego stażu pracy", lub przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Wojewódzkiemu w Warszawie. W rewizji nadzwyczajnej zarzucono rażące naruszenie prawa, tj. art. 121 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz. U. z 1993 r., Nr 71, poz. 242) oraz art. 1 Konstytucji RP - poprzez uchybienie zasadzie demokratycznego państwa prawnego, oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, gdyż Sąd Wojewódzki istotnie błędnie przyjął, że w niniejszej sprawie ma zastosowanie art. 13¹ ustawy o z.e.p. w brzmieniu nadanym art. 93 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, a nie przepis art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 24, poz. 133 ze zm.), co miało wpływ na niekorzystne dla wnioskodawczynie rozstrzygnięcie o jej żądaniu.

Zagadnienie występujące w niniejszej sprawie było już przedmiotem rozważania Sądu Najwyższego w analogicznych sprawach, tj. zakończonych wyrokiem z dnia 6 stycznia 1994 r. II URN 57/93 (OSNCP 1994 z. 10 poz. 194) oraz wyrokiem z dnia 8 listopada 1994 r. II URN 41/94. W motywach tych wyroków Sąd Najwyższy stwierdził, iż przepis art. 13¹ ustawy o z.e.p. wprowadzony z mocy art. 93 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ograniczył możliwość doliczenia do okresu zatrudnienia okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w nim po ukończeniu 16 lat, lecz przed 1 lipca 1977 r., tylko przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty, co pogorszyło sytuację pracowników w stosunku do przepisów dotychczasowych, zezwalających na uwzględnienie takiego okresu także przy obliczaniu zwiększenia świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu stażu pracy. Ogłoszenie ww. ustawy dopiero z dniem 26 stycznia 1991 r., mimo iż przepis art. 123 stanowi, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 1991 r., doprowadziło do tego, że przepisy prawa obowiązującego - niekorzystne w stosunku do przepisów dotychczasowych - nie były znane aż do dnia ich ogłoszenia. Osoby zainteresowane nie były więc zorientowane, że zgłoszenie odpowiedniego wniosku może przynieść pozytywny skutek tylko wtedy, gdy wniosek taki zostanie zgłoszony najpóźniej w dniu 31 grudnia 1990 r. Jak zaś wyjaśnił już Sąd Najwyższy (wyrok I PRN 34/91) zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem wyraża się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. W praworządnym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty działań i zachowań, a także do nich rozsądnie się przygotować. Dlatego w razie zmiany stanu prawnego powinien mieć miejsce odpowiedni okres *vacatio legis*, tj. okres dostosowawczy, czego w przypadku tu omawianym nie było.

Sąd Najwyższy dalej zaznaczył, że wnioskodawcy (występujący w przytoczonych wyżej sprawach), pod rządem przepisów dotychczasowych spełniali wymagania do wyższego wzrostu emerytury z tytułu pracy w gospodarstwie rolnym przed 1 lipca 1977 r., a jedynie nie

mieli tego prawa ustanowionego w decyzji organu rentowego, gdyż nie wystąpili wcześniej z wnioskiem o stwierdzenie tego prawa. W związku z powyższym - stwierdził dalej Sąd Najwyższy - należy podkreślić, że zasada poszanowania praw słusznie nabytych jest jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa (por. wyrok SN z 7 maja 1991 r. I PRN 19/91). Przemawia za tym art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawa, które realizuje zasady sprawiedliwości społecznej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny (por. orzeczenie z 28 maja 1986 r. - U 1/86, OTK z 1986 r., poz. 1), zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne, pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Z tych też względów od zasady nieretroakcji powinno się odstępować wyjątkowo i z bardzo ważnych powodów. Pogląd ten w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest utrwalony. Konsekwencją takiego poglądu jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1993 r. (K. 9/92 - OTK z 1993 r., cz. I, poz. 6). W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał, nie odmawiając ustawodawcy racji posługiwania się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę, wyraził jednak pogląd, że przedmiotowa zasada ma istotną wadę z punktu widzenia wymagań państwa prawnego. Jej stosowanie prowadzi bowiem do sytuacji zaskoczenia adresatów norm prawa nową regulacją prawną, może bowiem radykalnie zmienić na niekorzyść ich dotychczasowe sytuacje prawne. Może zatem w konsekwencji podważyć zaufanie obywateli do prawa, jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP), a zatem pozostawać w sprzeczności z tą zasadą. W opinii Trybunału Konstytucyjnego sytuacja taka ma miejsce w szczególności wtedy, gdy bezpośrednie działanie nowej ustawy godzi w słusznie nabyte prawa, chronione zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału na zasadzie art. 1 Konstytucji RP. Z tych względów zasada państwa prawnego wymaga, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego *vacatio legis* (...). Ustawodawca może z nich zrezygnować - decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa - jeżeli przemawia za tym interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki. Konkludując Sąd Najwyższy stwierdził, iż mając na uwadze, że data wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników wyprzedza datę jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co nastąpiło dopiero dnia 26 stycznia 1991 r., należy przyjąć, że wnioski o doliczenie okresu prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w nim po ukończeniu 16 lat, lecz przed 1 lipca 1977 r., do okresu zatrudnienia w celu uzyskania zwiększenia świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu zatrudnienia ponad okres 20 lat, zgłoszone do dnia 26 stycznia 1991 r., podlegają rozpoznaniu na podstawie przepisów dotychczasowych. Dopiero bowiem z tą datą - teoretycznie - zaistniała możliwość zapoznania się z ustawą.

W praworządnym państwie żaden przepis prawa nie może wywoływać ujemnych skutków przed dniem jego oficjalnego ogłoszenia. Zasadę tę należy zatem stosować także przy wykładni art. 121 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, wg którego art. 13¹ stosuje się do spraw wszczętych po wejściu w życie ustawy, zaś zasady dotychczasowe do spraw wcześniejszych. Stosowanie art. 121 ściśle z jego brzmieniem doprowadziłoby do pozbawienia słusznie nabytych praw dlatego, że ustawa ta weszła w życie przed dniem jej ogłoszenia i nie zawiera odpowiedniego okresu *vacatio legis*.

Podzielając powyższe argumenty Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok Sądu Wojewódzkiego i przekazał sprawę temuż Sądowi do ponownego rozpoznania. W sprawie brak jest bowiem ustaleń faktycznych co do okresu prowadzenia przez wnioskodawczynię gospodarstwa rolnego i pracy w nim przed 1 lipca 1977 r., ale po ukończeniu 16 lat, co jest

konsekwencją błędnej wykładni art. 121 ww ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r., przyjętej przez Sąd. Z tych względów należało orzec jak w sentencji na mocy art. 422 § 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy zaznacza, iż także Naczelny Sąd Administracyjny zajmuje stanowisko, iż obywatel nie może ponosić negatywnych skutków związanych z nieprawidłowym działaniem organów państwowych w zakresie stanowienia i publikowania prawa. Pogląd taki Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w wyroku z 6 kwietnia 1993 r. - SAP 2684/93 (Pal. 1993 z. 7-8) stwierdzając, że: "...zastosowanie przez organy celne przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. zmieniającej prawo celne, zanim przepis ten, wraz z Dziennikiem Ustaw Nr 21 z 1992 r. mógł być dostępny dla osób zainteresowanych, narusza zasadę praworządności określoną również w art. 7 k.p.a. W tym stanie rzeczy chociaż stanowisko organów celnych formalnie jest zgodne z prawem, to jednak ze względu na wyżej podane okoliczności Sąd stwierdza, że zaskarżona decyzja naruszająca art. 1 Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r., utrzymany w mocy zgodnie z art. 77 ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426), oraz art. 7 k.p.a., winna być uchylona".

Na uwagę zasługuje także wyrok z dnia 16 maja 1990 r. - SA/Kr 332/90, w którym NSA zajął stanowisko, że podmioty gospodarcze nie mają obowiązku ustalania obowiązującego stanu prawnego w sposób inny niż zapoznanie się z urzędowymi organami publikacyjnymi. Organ administracji państwowej nie może wymagać od podmiotu gospodarczego stosowania norm prawnych, z którymi podmiot ten nie miał możliwości zapoznania się przy zachowaniu należytej staranności.

Podobnie w wyroku z dnia 14 listopada 1984 r. - SA/Gd 893/84 (OSPika 1986 z. 11-12 poz. 216, ONSA 1984 z. 2 poz. 105) NSA wyraził pogląd, że przepisy prawa i ustalenia o charakterze ogólnym wydane przez organy państwowe, lecz nie publikowane w urzędowych zbiorach, mogą mieć w stosunku do określonej osoby moc obowiązującą tylko pod warunkiem, że została ona o ich treści poinformowana.

Uwzględnieniu rewizji nadzwyczajnej nie stoi na przeszkodzie upływ terminu określonego w art. 421 § 2 k.p.c., zaskarżony wyrok bowiem narusza także interes Rzeczypospolitej Polskiej. Pozbawienie pracownika świadczenia emerytalno-rentowego w przysługującej mu wysokości na skutek błędnej wykładni prawa pozostaje w sprzeczności z polityką socjalną naszego Państwa.

=====