

Sygn. akt IV U 958/19

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2020 roku

**Sąd Okręgowy w Częstochowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

w składzie:

Przewodniczący: SSO Marek Przysucha

Protokolant: st. sekr. sądowy Małgorzata Kłosowicz

po rozpoznaniu w dniu 10 stycznia 2020 roku w C.

sprawy Z. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w C.

o wysokość emerytury

na skutek odwołania Z. M.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w C.

z dnia 9 kwietnia 2019 roku Nr (...)

- 1. zmienia zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w C. z dnia 9 kwietnia 2019 roku w ten sposób, że uchyla decyzję z dnia 23 października 2013 roku w zakresie sposobu obliczenia emerytury ubezpieczonej Z. M. w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego i ustala wysokość tej emerytury bez pomniejszania o kwoty pobranych emerytur;**
- 2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w C. na rzecz ubezpieczonej Z. M. kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Sygnatura akt IV U 958/19

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 9 kwietnia 2019 roku, Nr (...), wydaną na skutek wznowienia postępowania, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział

w C. odmówił ubezpieczonej Z. M. uchylenia prawomocnej decyzji z dnia 23 października 2013 roku (Nr (...)) i stwierdził jej wydanie

z naruszeniem prawa. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia organ rentowy wskazał, że zgodnie z art. 146 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego uchylenie decyzji z powodu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego została wydana decyzja, nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia decyzji upłynęło pięć lat. Nadto organ podniósł, że w takim przypadku, zgodnie z art. 151 § 2 Kodeksu, organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazuje okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. Wobec przyjęcia, że od dnia doręczenia ubezpieczonej decyzji z dnia 23 października 2013 roku upłynęło pięć lat, Zakład odmówił uchylenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła Z. M., reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika w osobie radcy prawnego. W oparciu o podniesione zarzuty odwołująca wniosła o:

- 1) uchylenie zaskarżonej decyzji organu rentowego i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie wskutek wznowienia postępowania decyzji z dnia 23 października 2013 roku i orzeczenie o przeliczeniu ubezpieczonej emerytury w wysokości ustalonej z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu art. 25 ust. 1 b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS, którego niekonstytucyjność stwierdzona została wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 roku w sprawie P 20/16;
- 2) zasądzenie od organu rentowego na rzecz ubezpieczonej zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;
- 3) z ostrożności procesowej o przeprowadzenie w oparciu o przepis art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w ramach tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa analizy zgodności z przepisem art. 2 i art. 32 § 1 w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP dopuszczalności odmowy uchylenia decyzji organu rentowego w oparciu o przepis art. 146 § 1 k.p.a.;
- 4) względnie o przedstawienie przez Sąd orzekający w niniejszej sprawie na podstawie przepisu art. 193 Konstytucji RP pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu co do zgodności przepisu art. 146 § 1 k.p.a. z Konstytucją RP.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie, wywodząc jak w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

#### **Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:**

Z. M. urodziła się w dniu (...). W dniu 24 listopada 2008 roku ubezpieczona złożyła do organu rentowego wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym, po rozpoznaniu którego decyzją z dnia 31 grudnia 2008 roku (Nr (...)) organ rentowy przyznał odwołującej prawo do żądanego świadczenia, poczynając od dnia 1 listopada 2008 roku, to jest od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o emeryturę. Po nabyciu prawa do przedmiotowego świadczenia emerytalnego odwołująca pobierała emeryturę.

(dowód: akta rentowe – tom E)

W dniu 2 lipca 2013 roku odwołująca wystąpiła do organu rentowego z wnioskiem o przyznanie jej prawa do świadczenia emerytalnego w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, po rozpoznaniu którego organ rentowy decyzją z dnia 13 sierpnia 2013 roku (Nr (...)) przyznał Z. M. zaliczkę na poczet przysługującej emerytury, poczynając od dnia 15 lipca 2013 roku, to jest od osiągnięcia wieku emerytalnego. Do ustalenia wysokości tego świadczenia organ rentowy przyjął kwotę składek zewidencjonowanych na koncie z uwzględnieniem waloryzacji oraz kwotę zwaloryzowanego kapitału początkowego, pomniejszając je o sumę kwot pobranych emerytur. Uzyskany wynik organ rentowy podzielił przez średnie dalsze trwanie życia, ustalając ostateczną wysokość emerytury należnej ubezpieczonej. Jednocześnie organ rentowy poinformował ubezpieczoną, że emerytura ustalona w ww. sposób – jako świadczenie mniej korzystne od wypłacanego dotychczas – zostaje zawieszona. Przedmiotowa decyzja została przekazana do wysłania do odwołującej listem zwykłym w dniu 22 sierpnia 2013 roku. Decyzją z dnia 23 października 2013 roku organ rentowy dokonał przeliczenia z urzędu emeryturę przysługującą ubezpieczonej począwszy od dnia 15 lipca 2013 roku, to jest od dnia nabycia uprawnień do emerytury. Do ustalenia wysokości tego świadczenia organ rentowy ponownie przyjął kwotę składek zewidencjonowanych na koncie z uwzględnieniem waloryzacji oraz kwotę zwaloryzowanego kapitału początkowego, pomniejszając je o sumę kwot pobranych emerytur. Uzyskany wynik organ rentowy podzielił przez średnie dalsze trwanie życia, ustalając ostateczną wysokość emerytury należnej ubezpieczonej. Emerytura ustalona ww. decyzją, jako świadczenie mniej korzystne, pozostała w dalszym ciągu zawieszona.

(dowód: akta rentowe – tom ENP; pismo procesowe ZUS z dnia 26 lipca 2019 roku – k. 21)

W dniu 18 marca 2019 roku odwołująca wystąpiła do organu rentowego z wnioskiem o ponowne obliczenie świadczenia emerytalnego (druk ERPO), powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 roku w sprawie P 20/16 (wskazując to w rubryce „inny sposób ponownego obliczenia świadczenia”). W wyniku rozpoznania tego wniosku Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał w dniu 9 kwietnia 2019 roku postanowienie o wznowieniu postępowania zakończonego prawomocną decyzją z dnia 23 października 2013 roku.

(dowód: akta rentowe – tom ENP)

W konsekwencji wznowienia postępowania organ rentowy wydał w dniu 9 kwietnia 2019 roku decyzję odmawiającą uchylenia zaskarżonej decyzji i stwierdzającą jej wydanie z naruszeniem prawa. Od tej decyzji ubezpieczona wniosła odwołanie będące przedmiotem rozpoznania przez Sąd Okręgowy.

W dniu 25 kwietnia 2019 roku odwołująca złożyła do organu rentowego skargę o wznowienie postępowania prowadzonego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C., a zakończonego decyzją o przeliczeniu emerytury z dnia 18 czerwca 2015 roku, Nr (...).

(dowód: akta rentowe – tom ENP)

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

#### **1. Wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 20/16 na rozprawie w dniu 6 marca 2019 r. po rozpoznaniu pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie:**

czy art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887, ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 i art. 50 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji,

orzekł, iż :

Art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 oraz z 2019 r. poz. 39), w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny postanowił:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

#### **2. Zdaniem Sądu w sprawie pojawia się pytanie:**

**Czy w stanie faktyczno-prawnym sprawy możliwe jest przywrócenie wysokości emerytury ubezpieczonych do stanu zgodnego z Konstytucją?**

Decyzja emerytalna ustalająca prawo do emerytury i jej wysokość dla ubezpieczonej została oparta na niekonstytucyjnym prawie. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w zakresie wysokości emerytury w powołanych Wyroku z dnia 6 marca 2019 roku.

Zgodnie z art.190 ust.4 Konstytucji ubezpieczeni mogą żądać wznowienia postępowania na zasadach regulacji ustawowych. Przepis art.146§1 KPA służy wykonaniu art.190 ust.4 Konstytucji. Artykuł ten odwołuje się do przyczyn wznowienia opartych na delikcie konstytucyjnym wskazując, iż z tych przyczyn (definiuje je art.145a KPA) wznowienie jest dopuszczalne w okresie do 5 lat od daty doręczenia lub ogłoszenia decyzji.

***W stanie faktycznym sprawy gdy orzeczenie TK wydano po upływie 5 lat od wydania decyzji ustalającej prawo do emerytury po raz pierwszy pojawiają się istotne wątpliwości natury konstytucyjności stosowania terminu przedawniania w stosunku do ubezpieczonych w sprawach emerytalnych.***

Z pozycji art.2 Konstytucji przepis art.146§1 KPA tworzy swoistą pułapkę prawną dla ubezpieczonego, gdyż ogranicza w czasie możliwość naprawienia szkody (deliktu konstytucyjnego) i restytucji prawa zgodnego z ustawą zasadniczą po stronie ubezpieczonych.

Tego rodzaju praktyki stosowania prawa przez ZUS uzasadniają pytanie o cel tego przepisu w sferze ubezpieczeń społecznych.

Inaczej mówiąc w systemie rządów prawa nie każdy produkt ustawodawcy (ustawa ) jest prawem. Jest nim Ustawa niewadliwa zgodna z krajową Konstytucją i prawami podstawowymi UE (art.8, art.9, art.91 Konstytucji). Jeśli zatem bezprawie może zagrażać obywatelom także od strony twórców ustaw, to zasada nadrzędności i bezpośredniej stosowalności Konstytucji rozumiana jako idea związania władzy nieprzekraczalnym prawem staje się istotnym narzędziem Sądu ochrony obywateli (ubezpieczonych) przed związaniem ich decyzjami ZUS naruszającymi ich konstytucyjne prawo do własności.

Zgodnie z wyrokiem SN z 4 lipca 2012r.(IIIPK 87/11) wskazującym, iż: Obowiązkiem sądów jest wymierzanie sprawiedliwości (art. 10 ust. 2 i art. 175 ust. 1 Konstytucji), przy czym sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Działając w tym zakresie działają oni na podstawie i w granicach prawa, czego wymaga art. 7 Konstytucji. Sędzia nie może stosować ustaw bez uwzględnienia kontekstu konstytucyjnego. Konstytucja jest bowiem najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji). Nie ma przepisów Konstytucji, które wyłączałyby jej bezpośrednie stosowanie przez sądy. Sąd stosuje Konstytucję w jednostkowej sprawie i może odmówić stosowania przepisu ustawy lub rozporządzenia, jeżeli stwierdzi jego sprzeczność z prawem hierarchicznie wyższym. Nie narusza to kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, który ma inny przedmiot orzekania (art. 188 Konstytucji). Orzeka on o przepisie prawnym w zakresie jego zgodności z aktem wyższego rzędu, a nie o stosunkach społecznych, które ten przepis reguluje.

Sąd uznaje, iż bezpośrednio stosowanie Konstytucji oznacza najszerszą (zupelną) ochronę praw ubezpieczonych. Z kolei kontrola TK oparta jest na prewencyjnej i abstrakcyjnej kontroli prawa. Czynności tego rodzaju uzależnione są od regu, zarówno w zakresie wzorca kontroli jak ich rezultatu. Wymagają przy tym myślenia „formatami” i „schematami”, tak więc są nierozzerwalnie związane z niebezpiecznymi uproszczeniami i wykluczeniami. Sprawiedliwość sądowego rozstrzygnięcia ma charakter tylko jednostkowy. Dlatego wykładnia prawa w tym Konstytucji musi być sytuacjonistyczna, każda uniwersalizacja prawa wiąże się z wykluczeniem określonych przypadków jego stosowania, co ma miejsce na gruncie art.146 §1 KPA widzianego literalnie w niniejszej sprawie.

Powstaje zatem kolejne pytanie -***czy stosowanie przepisu art.146§1 KPA w zakresie w jakim dotyczy on spraw emerytalnych w stanie faktycznym sprawy jest zgodne z zasadą demokratycznego państwa***

**prawa (art.2), zasadą proporcjonalności (art.31ust.3), zasadą ochrony własności (art.64) oraz zasadą nadrzędności konstytucji (art.8) Konstytucji ?**

W ocenie Sądu stosowanie terminu 5 letniego przedawnienia do spraw emerytalnych w sytuacji gdy wyrok TK zapadł po upływie 5 lat od wydania pierwszej decyzji ustalającej prawo do emerytury dla ubezpieczonych sprzeciwia się zasadzie art.2 Konstytucji oraz nie znajduje uzasadnienia w aksjologii i celach przepisu art.146 §1 kodeksu postępowania administracyjnego.

Konstytucyjna formuła państwa prawa realizującego zasady sprawiedliwości społecznej wyklucza aby organ tego państwa ZUS bronił się przedawnieniem przed naprawieniem deliktu konstytucyjnego wobec ubezpieczonego. Porównanie wartości konstytucyjnych jakie znajdują się u podstaw art.146§1 KPA i wartości naruszonych tym przepisem także wyklucza uwzględnienie przedawnienia w stanie faktycznym sprawy.

W sprawie ZUS pozornie akceptuje restytucję prawa do stanu zgodnego z Konstytucją ale ostatecznie odmawia przeliczenia emerytury powołując się na 5 letni termin przedawnienia z art.146 §1KPA.

W ocenie Sądu objęcie spraw emerytalnych przez ustawodawcę ogólną dyspozycją artykułu 146§1 KPA (jednolity termin), spraw specyficznych co do charakteru przedmiotu (zabezpieczenie społeczne) i podmiotu –(ubezpieczeni-emeryci ) jako spraw administracyjnych narusza Konstytucję.

Sprawy o emerytury mają formalną kwalifikację spraw administracyjnych jednak trudno nie dostrzec ich odmiennosć w aspekcie przedmiotu i podmiotu od typowych spraw w których wydaje się decyzje administracyjne kontrolowane przez sądy administracyjne. Ta specyfika skutkowała stworzeniem hybrydowego postępowania i kontroli tych decyzji przez sądy powszechne co do zasady w zakresie ich przedmiotu.

Decyzja emerytalna, która znajduje się u podstaw wniosku o wznowienie postępowanie nie wpływa na prawa osób trzecich a jej wzruszenie ma skutek jedynie wobec ubezpieczonego ( oraz ZUS ). Jeśli za artykułem 146 §1 KPA kryje się wartość konstytucyjną jaką jest pewność prawa uniemożliwiająca naruszenie poprzez przywrócenie stanu zgodnego z konstytucją praw innych podmiotów to w stanie faktycznym sprawy **pewność prawa** wyrażona w terminie art.146§1 KPA nie chroni nikogo poza organem ZUS.

Stosowanie artykułu 146 § 1 KPA w niniejszym stanie faktycznym sprawy skutkuje:

- 1.ograniczeniem nadrzędności Konstytucji w czasie;
- 2.ograniczeniem prawa własności jakim jest emerytura (art.64 Konstytucji);
- 3.podważeniem zaufanie do państwa prawa tworząc pozorną restytucje stanu zgodnego z Konstytucją.

***Kolejne pytanie konieczne do postawienia w tym procesie brzmi: czy takie ograniczniki zasady nadrzędności Konstytucji, własności, zasady demokratycznego państwa prawa nie naruszają zasady proporcjonalność (art.31ust.3) a więc czy mają jakieś uzasadnienie prawowite oparte na wartościach konstytucyjnych?***

### **3. Związanie Sądu Ustawą**

W ocenie Sądu współczesne prawo to nie tylko ustawa, sędzia ma obowiązek stosowania Konstytucji bezpośrednio (art.8 Konstytucji). Dlatego optyka analiz zgodności zaskarżonej decyzji ZUS z prawem musi przebiegać przy uwzględnieniu fundamentalnych zasad Konstytucji.

Jak wskazuje E. Łętowska<sup>1</sup> bezpośrednie stosowanie Konstytucji umożliwia wykorzystanie przepisów Konstytucji (i tych programowych i tych bardziej konkretnych) jako materiału dla sędziego, który już nie tylko z przepisu ustawy

zwykłej, ale z systemu prawa zwieńczonego Konstytucją ma odczytać, wyinterpretować normę będącą konkretną podstawą rozstrzygnięcia.

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji zmienia zatem materiał, który staje się podstawą wykładni systemowej i funkcjonalnej. Rozszerza ten materiał na to, co napisano w ustawie zasadniczej.

Rozpoznawanie każdego sporu przez Sąd zmusza sędziego do postawienia serii pytań: „jakie przepisy w sprawie należy zastosować”, „czy przepisy, na których oparto rozstrzygnięcie zastosowano prawidłowo”, „czy interpretacja tych przepisów była dokonana właściwie”. Gdy aprobuje się myśl o dopuszczalności zweryfikowania przez sędziego prawidłowości działania legislatora (przez ocenę produktu jego pracy, który zamierzamy in concreto zastosować, w świetle Konstytucji czy prawa międzynarodowego) - lista pytań, jakie musi sobie postawić sędzia zwiększa się.

Trzeba bowiem zapytać też - w momencie, gdy dochodzi się do wniosku: „taki a taki przepis, tak a tak rozumiany stanowi podstawę rozstrzygnięcia” - czy ustawodawca wydając przepis tej treści mógł to uczynić, z uwagi na wymogi konstytucyjne, z uwagi na ograniczenia stawiane normotwórcy przez prawo międzynarodowe, a także - czy uczynił to prawidłowo, na przykład z uwagi na spójność aksjologiczną systemu źródeł prawa (ze szczególnym uwzględnieniem źródeł „nowszych” i zawierających bardziej reprezentatywne dla aksjologii teraźniejszości unormowania, zwłaszcza gdy są zawarte w aktach ulokowanych na wyższym miejscu w hierarchii źródeł prawa).

Sądy zatem mają bowiem obowiązek (wyrażony w art. 178 Konstytucji w związku z art. 8 Konstytucji), stosowania również Konstytucji (obok ustaw regulujących bezpośrednio materię sporu), a także obowiązującego w Polsce prawa międzynarodowego. Liczy się nie tylko „przepis” stanowiący bezpośrednią podstawę rozstrzygnięcia konkretnego sporu, ale i Konstytucja jako zwornik konstrukcyjny i aksjologiczny systemu prawa. Tym samym ograniczenie podstawy rozstrzygnięcia, jak wskazuje ZUS do przepisu stanowiącego o przedawnieniu jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

Dlatego też odwołanie się w art. 8 i art. 178 Konstytucji do podległości sądów ustawom i konstytucji, z nakazaniem sądom „pamiętania” o istnieniu ustawy zasadniczej jest wskazaniem źródeł sędziowskiej inspiracji w zakresie interpretacji prawa. Wskazuje się tu wyraźnie, że wąsko rozumiana pozytywistyczna wizja poszukiwania „podstawy” rozstrzygnięcia jest nieaktualna, a metody odczytania tekstu nie mogą pomijać kwestii systemowych i aksjologicznych związanych z Konstytucją.

Skoro zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”, toteż sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów z Konstytucją. Tym samym oceniając zgodność decyzji ZUS z prawem konieczne jest konfrontowanie w podstawie rozstrzygnięcia art.146 KPA z art.2, art.31ust.2, art.64, art.8 Konstytucji.

#### **4. Konstytucyjność stosowania art.146§1KPA w niniejszym stanie faktycznym.**

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) wynika, iż ustawodawca nie może ustanowić ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”.

Dla ustalenia, czy w danym wypadku nie zachodzi nadmierną ingerencję, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania :

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana;
- 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Kryterium „niezbędności” zastosowania ograniczenia oznacza też obowiązek ustawodawcy do wyboru najmniej uciążliwego środka. Innymi słowy, jeżeli ten cel możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności jednostki, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, więc narusza Konstytucję.

(Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej -komentarz t. III, wydanie Sejmowe 2005 Warszawa pod red. L. Garlickiego).

W ocenie Sądu artykuł 146 §1 KPA musi być interpretowany nie tylko w płaszczyźnie formalno –językowej ale w świetle materialnych skutków jego stosowania przy uwzględnieniu zasad Konstytucji.

***Jeśli celem artykułu 146 KPA jest zabezpieczenie pewności prawa to należy mieć na uwadze, iż dotyczy on w istocie stabilizacji prawa niekonstytucyjnego, które poprzez ten przepis deroguje zasady art.2, art.8, art.64 Konstytucji. Tym samym konieczne jest poddanie tegoż przepisu testowi proporcjonalności opartemu na art.31ust.1 Konstytucji, przy uwzględnieniu przedmiotu decyzji oraz podmiotu objętego skutkami decyzji.***

### **5. Test proporcjonalności art. 146 §1KPA**

Zasada proporcjonalności wymaga, by władze nie ograniczały praw i wolności jednostek w stopniu większym niż niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu.

Zasada proporcjonalności daje wyraz przekonaniu, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawne jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi to więc być ograniczenie racjonalne.

Czy zatem stabilizacja prawa niekonstytucyjnego powinna się dokonać w niniejszym stanie faktycznym zgodnie z literalnym rozumieniem art.146§1KPA mimo, iż termin 5 letni upłynął przed wyrokiem TK a restytucja prawa w zgodzie z Konstytucją nie narusza praw osób trzecich?

Dlatego konieczne jest po myśli art.31ust.3 Konstytucji ***ważenie wartości konstytucyjnych które chroni przepis a które unieczestwia***. Celem przepisu jest stabilizacja stosunków prawnych z racji upływu czasu aby nie naruszyć praw podmiotów trzecich.

Naruszenie zasady proporcjonalności w ramach art.146 §1KPA polega na braku zróżnicowania terminów przedawnienia co do czasokresu, początku biegu dla decyzji dotyczących spraw emerytalnych i objęcia ich jednolitym terminem przedawnienia dla spraw administracyjnych.

W ocenie sądu ograniczenie restytucji prawa zgodnego z Konstytucją poprzez wprowadzenie 5 letniego terminu przedawnienia nie znajduje uzasadnienia w teście konieczności ani celowości art.146§1KPA.

Mówiąc językiem zasady proporcjonalności pewność prawa czyli stabilizacja stosunków emerytalnych na korzyści ZUS a przeciwko ubezpieczonym nie jest wartością konstytucyjną (w tej sferze prawa), która może ograniczyć własność (restytucje prawa do emerytury), unieczestwić zaufanie obywateli do prawa (związanie prawem niekonstytucyjnym) oraz ograniczyć zasadę nadrzędności konstytucji.

***Trzeba mieć także na uwadze, iż niekonstytucyjność stanowi kwalifikowaną wadę prawną decyzji gdyż tworzy po stronie twórców Ustawy delikt konstytucyjny a pewność dotyczy prawa niekonstytucyjnego, które promieniuje jedynie na interesy ubezpieczonej i organu bez wpływu na interesy osób trzecich których uchylene przedawnienia mogłoby naruszyć.***

***W ocenie sądu decyzja i przepis art.146KPA w niniejszym stanie faktycznym nie przechodzi testu proporcjonalności. Jest to niekonstytucyjność sytuacyjna przepisu w zakresie w jakim***

***nie różnicuje terminów przedawnienia spraw administracyjnych w zależności od charakteru przedmiotu i podmiotu decyzji (spraw emerytalnych) zakazując wznowienia postępowania.***

Artykuł 146 §1 KPA co do skutków tworzy ograniczenia dla formuły art.8 ust.1 ,art.67 oraz art.64 Konstytucji. Stabilność czyli utrwalenie w czasie prawa uchwalonego wbrew Konstytucji nie ma tutaj żadnej wartości wprost przeciwnie tworzy wtórną niekonstytucyjność decyzji odmawiającej wznowienia postanowienia.

**6. W ramach konkluzji Sąd stwierdza, iż :**

A. Za artykułem 146 §1 KPA kryje się wartość konstytucyjna jaką jest pewności prawa. Jednak pewność prawa niekonstytucyjnego w tej przestrzeni prawa chroni jedynie ZUS od odpowiedzialności finansowej za delikt konstytucyjny państwa. Pewność prawa jako wartość narusza zasadę zaufania do państwa prawa gdyż deroguje Konstytucję in concreto w stosunku do ubezpieczonych, odmawiając wznowienia postępowania ogranicza prawo własności (emeryturę). Z kolei pominięcie przedawnienia nie uderza w interesy osób trzecich a w istocie stanowi przywrócenia stanu prawnego zgodnego z Konstytucją.

B. Artykuł 2 Konstytucji wyklucza wykładnie ustaw jak i stosowanie ustaw tworzące swoiste pułapki dla obywateli. Skutki literalnej wykładni art.146 §1 KPA w niniejszym stanie faktycznym są tego dowodem. Powstaje wtórna niekonstytucyjność praktyk ZUS odmawiających restytucji wysokości emerytury do stanu zgodnego z Konstytucją.

C. Zasada demokratycznego państwa prawa, ochrona własności, prawo do zabezpieczenia społecznego czy sprawiedliwość rozstrzygnięcia nie może zostać unicestwiona dla ratowania ZUS pod pozorem pewności obrotu prawnego. Jednolity termin przedawnienia dla wszelkich spraw administracyjnych obejmujący także sprawy emerytalne ogranicza prawa ubezpieczonych do uzyskania świadczenia zgodnego z Konstytucją. Przepis ten deroguje w/w zasady konstytucyjne i ogranicza prawo własności ubezpieczonych.

D. W kategoriach wartości konstytucyjnych, jeśli na jednej szali położy się zasadę rządów prawa i sprawiedliwość, a na drugiej pewność obrotu rozumianą jako związanie obywatela ***jakimkolwiek prawem*** to wraca zasada L. L. Fullera, która stanowi, iż:

***Jeśli mówimy o konieczności związania prawem niekonstytucyjnym***

***w imię jego pewności to w istocie patrzymy z perspektywy***

***obywatela który dochował mu wierności a nie tego który***

***żąda wierności konstytucji. W tym znaczeniu odwoływanie się do***

***pewności prawa jako wartości nie ma większego sensu. Pewność***

***prawa niekonstytucyjnego musi ulec przed konstytucją***

(Lon Luvois Fuller, Moralność prawa)

Wobec powyższego Sąd w oparciu o art. 2, art. 31ust.3, art. 64 w związku z art. 8 Konstytucji w trybie art. 477<sup>14</sup> § 2 KPC orzekł jak w sentencji.

1 E .Łętowska, Co to znaczy "bezpośrednie stosowanie konstytucji", Rzeczpospolita z 13 sierpnia 1996 roku.