

Sygn. akt VI U 596/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 września 2019 roku

Sąd Okręgowy w Płocku VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia (del.) Piotr Czerkawski

Protokolant: st. sekr. sądowy Joanna Janiszewska

po rozpoznaniu w dniu 5 września 2019 roku w Płocku

na rozprawie

sprawy H. P.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P.

o wznowienie postępowania i ponowne ustalenie wysokości emerytury

na skutek odwołania H. P.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P.

z dnia 17 kwietnia 2019 roku, znak: (...)

oddala odwołanie.

Sędzia del. Piotr Czerkawski

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 17 kwietnia 2019 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P. odmówił uchylenia decyzji z dnia 25 czerwca 2013 roku i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z art. 146 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego uchylenie decyzji z powodu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego została wydana decyzja, nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia decyzji upłynęło pięć lat. W takim przypadku zgodnie z art. 151 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazuje okoliczności z powodu których nie uchylił decyzji. Dalej organ rentowy wskazał, że od dnia doręczenia zaskarżonej decyzji z dnia 25 czerwca 2013 roku upłynęło 5 lat, więc nie jest możliwe jej uchylenie. Jednocześnie organ rentowy stwierdził, że decyzja z dnia 25 czerwca 2013 roku znak (...) została wydana z naruszeniem prawa.

H. P. w dniu 20 maja 2019 roku wniosła odwołanie od tej decyzji, nie wskazując przyczyn, z powodu których neguje zaskarżoną decyzję.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania powołując się na te same argumenty, które zawarł w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

H. P. urodziła się w dniu (...).

Dowód: wniosek o emeryturę k. 1 plik E akt rentowych

Decyzją z dnia 4 kwietnia 2008 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał H. P. emeryturę na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. t.j. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.) – zwanej dalej ustawą emerytalną - od dnia 25 kwietnia 2008 roku tj. od dnia osiągnięcia wieku 55 lat, uwzględniając 33 lata i 10 miesięcy okresów składkowych oraz 5 lat i 10 miesięcy okresów nieskładkowych.

Dowód: decyzja z dnia 4 kwietnia 2008 r. k. 23 plik E II akt rentowych

W dniu 27 maja 2013 roku H. P. złożyła wniosek o przyznanie emerytury z powodu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego.

Dowód: wniosek o emeryturę z dnia 20 maja 2013 roku k. 1 plik E akt rentowych

Decyzją z dnia 25 czerwca 2013 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał odwołującej emeryturę od 25 czerwca 2013 roku tj. od dnia osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Ustalając wysokość emerytury na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej organ rentowy podstawę obliczenia emerytury pomniejszył o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Tak ustalona emerytura okazała się niższa od dotychczas wypłacanego świadczenia w związku z czym organ rentowy wznowił wypłatę emerytury w dotychczasowej wysokości. Decyzja została wysłana H. P. listem zwykłym w dniu 27 czerwca 2013 roku.

Dowód: decyzja z dnia 25 czerwca 2013 roku k. 5-6v plik E kat rentowych

W dniu 23 marca 2019 roku H. P. złożyła skargę o wznowienie postępowania i wniosła o uchylenie decyzji o przyznaniu emerytury i jej obliczenie z uwzględnieniem art. 25 ust. 1b. ustawy emerytalnej na podstawie art. 145a k.p.a. Wniosła o wydanie nowej decyzji, w której emerytura zostanie obliczona bez zastosowania przepisu art. 25 ust. 1b. ustawy emerytalnej

Dowód: skarga o wznowienie postępowania k. 63 plik E akt rentowych

Postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2019 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych wznowił postępowanie w sprawie emerytury zakończone decyzją z dnia 25 czerwca 2013 roku, w związku z uznaniem przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej za niezgodny z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 roku.

Dowód: postanowienie z dnia 17 kwietnia 2019 r. k. 64 plik E akt rentowych

Decyzją z dnia 17 kwietnia 2019 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P. odmówił uchylenia decyzji z dnia 25 czerwca 2013 roku i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa.

Dowód: decyzja z dnia 17 kwietnia 2019 r. k. 65 plik E akt rentowych

Powyższy stan faktyczny jest bezsporny i został ustalony na podstawie dokumentacji zawartej w aktach sprawy i aktach rentowych. Spór dotyczył jedynie kwestii prawnej odnoszącej się do dopuszczalności uchylenia decyzji o przyznaniu emerytury z dnia 25 czerwca 2013 roku i ponownego ustalenia wysokości emerytury w związku z wydaniem w dniu 6

marca 2019 roku przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, w którym uznał art. 25 ust. 1b emerytalnej za niezgodny z Konstytucją.

Sąd zważył co następuje:

Odwołanie jest niezasadne i podlegało oddaleniu.

Na wstępie stwierdzić należy, że w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego przedmiot i zakres rozpoznania oraz wyroku sądu wyznacza treść owej decyzji, a dopiero w drugiej kolejności zakres odwołania. Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma bowiem charakter postępowania kontrolnego badającego zasadność wydanej przez organ rentowy decyzji (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 maja 1999 r. II UZ 52/99; OSNP 2000/15/601; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r. II UZ 18/16 Lex nr 2111410; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2010 r. II UK 314/09; Lex

nr (...); wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 30 maja 2019 r. III AUa 3/19 Lex nr 2679333). W przedmiotowej sprawie odwołująca złożyła pismo

do organu rentowego, w który wskazała, że wnosi skargę o wznowienie postępowania i uchylenie decyzji o przyznaniu emerytury i jej ponowne obliczenie

z uwzględnieniem art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powołując jednocześnie art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) jako podstawę prawną swojego żądania. W związku z tym, decyzja organu rentowego – stosownie do żądania odwołującej - swoim zakresem obejmuje dopuszczalność

(a w niniejszej sprawie jej brak) uchylenia decyzji po uprzednim wznowieniu postępowania. Taka decyzja wyznacza więc zakres i przedmiot postępowania sądowego oraz wydanego w jego następstwie wyroku.

Przechodząc do meritum sprawy podkreślić należy, że problem prawny, który występuje w niniejszej sprawie, powstał w wyniku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 6 marca 2019 roku w sprawie P 20/16, w którym orzekł o niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 roku, w zakresie w jakim dotyczy urodzonych w (...) roku kobiet, które przed 1 stycznia 2013 roku nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrok ten został opublikowany w Dzienniku Ustaw w dniu 21 marca 2019 roku pod pozycją 539. Od tego dnia wszedł więc w życie i wywołał skutek w postaci niemożności stosowania tego przepisu przez sądy oraz inne organy także

w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Nie oznacza to jednak automatycznego pozbawienia mocy obowiązującej decyzji wydanych z uwzględnieniem uchylonego przez Trybunał Konstytucyjny przepisu. Konieczne jest bowiem zainicjowanie odpowiedniego postępowania zmierzającego do wzruszenia decyzji wydanej w oparciu o przepis uznany za niezgodny z Konstytucją. Wynika to z art. 190 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Należy tu zauważyć, że ani przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. t.j. z 2019 r. poz. 300) – dalej zwaną ustawą systemową - ani ustawy emerytalnej nie zawierają regulacji określającej zasady i tryb postępowania w przypadku uznania przepisu stanowiącego podstawę prawną wydanej decyzji za niezgodny z Konstytucją.

Mogący mieć zastosowanie przepis art. 83a ustawy systemowej, który reguluje kwestię zmiany prawomocnych decyzji organu rentowego, w ust. 4 wyraźnie stanowi, że nie znajduje on zastosowania w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości.

Z kolei w ustawie emerytalnej przepisem regulującym możliwość zmiany prawomocnej decyzji organu rentowego jest art. 114. Jednakże - w ocenie Sądu Okręgowego orzekającego w niniejszej sprawie - nie znajduje on

zastosowania. Wynika to bowiem z innego zakresu przedmiotowego tego przepisu, który nie obejmuje uznania przepisu stanowiącego podstawę prawną wydanej decyzji

za niezgodny z Konstytucją. W przypadku tego przepisu potencjalnie pod rozwagę można jedynie brać przesłankę z ust. 1 pkt. 1) polegającą na ujawnieniu nowych okoliczności, istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo

do świadczeń lub ich wysokość oraz przesłankę z ust. 1 pkt. 6) polegającą na nieprawidłowym obliczeniu wysokości świadczenia na skutek błędu organu rentowego.

Odnosząc się do przesłanki „nowych okoliczności” (art. 114 ust. 1 pkt 1) ustawy emerytalnej) wskazać należy, że termin ten obejmuje swoim zakresem zarówno okoliczności faktyczne jak i okoliczności sprawy. Okoliczności faktyczne są to fakty ustalone na podstawie dowodów, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, zaś okoliczności sprawy dotyczą uchybień organu rentowego na etapie stosowania prawa materialnego lub w trakcie podejmowania czynności procesowych. Ujawnienie nowych okoliczności polega więc na ujawnieniu faktów, która mają wpływ na powstanie prawa do świadczenia lub na jego wysokość oraz na ujawnieniu uchybień w stosowaniu prawa materialnego lub procesowego (por. wyrok SN z dnia 17 sierpnia 2016 roku I UK 333/15 Lex nr 2120891; wyrok SN z dnia 26 lipca 2013 roku III UK 145/12 Lex nr 1408199, także Kamil Antonów: Komentarz do ustawy o emerytalnej). Derogowanie normy prawnej mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi więc, w świetle powyższej wykładni utrwalonej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, nowej okoliczności (por. także wyrok SN z dnia 18 stycznia 2004 r. I UK 228/03 OSNP 2004/19/341; z dnia 25 lutego 2008 r. I UK 249/07 OSNP 2009/11-12/152;). Uchylenie mocy obowiązującej określonego przepisu nie jest – co oczywiste – okolicznością faktyczną podlegającą dowodzeniu ani nie stanowi okoliczności sprawy. Organ rentowy stosując bowiem – obecnie uchylony przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej – w chwili wydawania decyzji, której dotyczy skarga o wznowienie postępowania – zastosował

go prawidłowo. Przepis ten wówczas obowiązywał, a organ rentowy nie dopuścił się w tym zakresie uchybień przepisom prawa materialnego i procesowego.

Także nie można w niniejszej sprawie mówić o błędzie organu rentowego. Termin ten obejmuje takie sytuacje, w których organ rentowy miał podstawy

do przyznania świadczenia, lecz z przyczyn leżących po jego stronie tego nie uczynił. Może to wynikać z zaniedbania tego organu, ale także może to być każda obiektywna wadliwość decyzji (teoria tzw. obiektywnej błędności decyzji), niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki, celowego działania organu rentowego, czy też rezultatem niewłaściwych działań pracodawców albo wadliwej techniki legislacyjnej i w konsekwencji niejednoznaczności stanowionych przepisów (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 października 2018 roku III UK 153/17 Lex nr 2563524). Pojęcie to obejmuje również niedopełnienie przez organ rentowy obowiązku działania z urzędu na korzyść osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 marca 2011 r.,

I UK 332/10, LEX nr 811827; z dnia 4 grudnia 2012 r., II UK 130/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 258; z dnia 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14; LEX nr 1958500

i powołane w nich wcześniejsze orzecznictwo). W świetle tak rozumianego pojęcia błędu organu rentowego należy stwierdzić, że przepis art. 114 ust. 1 pkt. 6) ustawy emerytalnej nie znajduje zastosowania. Organ rentowy prawidłowo – w momencie wydania decyzji – zinterpretował przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej,

w sposób zgodny z jego prawidłową wykładnią. Organ rentowy nie mógł wówczas odmówić jego stosowania, bowiem do jego kompetencji nie należy ocena zgodności

z Konstytucją obowiązujących przepisów prawa. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją przepisu stanowiącego podstawę wydania decyzji nie oznacza więc błędu organu rentowego. Nie jest to bowiem sytuacja wadliwej jego interpretacji i stosowania.

W ocenie Sądu powyższe oznacza, że nie można na gruncie powołanych ustaw poszukiwać możliwości wznowienia postępowania w przypadku orzeczenia

o niezgodności z Konstytucją przepisu stanowiącego podstawę wydania decyzji. Żaden z przepisów potencjalnie mogących być branych pod uwagę nie obejmuje swoim zakresem takiej sytuacji.

Podstawą prawną wzruszenia prawomocnej decyzji w takich sytuacjach jest art. 145a k.p.a. Wynika to wprost z art. 180 § 1 i 2 k.p.a., który stanowi,

że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania

w tych sprawach. Przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się zaś sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych

na ubezpieczenia społeczne. Koreluje w tym przepis art. 123 ustawy systemowej, który ustanawia zasadę stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile ustawa stanowi inaczej (tak: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2014 roku III UZP 3/13 Lex nr 1455747; także wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 września 2013 roku III AUa 1750/12 Lex nr 1386109). Wobec faktu, że – jak to wyżej wspomniano – ani ustawa systemowa ani ustawa emerytalna nie zawierają szczególnych norm postępowania

w sytuacji uznania przepisu stanowiącego podstawę prawną wydanej decyzji

za niezgodny z Konstytucją i wobec zasady stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (o ile nie będzie wyraźnego wyłączenia) należy

w tych kwestiach stosować zasady przewidziane w tym Kodeksie. Przepisem tym jest art. 145a § 1 i 2 k.p.a. zgodnie, z którym można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. W tej sytuacji skargę o wznowienie wnosi się

w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został opublikowany i wszedł w życie

w dniu 21 marca 2019 roku. Jednomiesięczny termin do wniesienia skargi

o wznowienie postępowania upływał w dniu 21 kwietnia 2019 roku, lecz z uwagi na fakt, że zarówno ten dzień jak i dzień 22 kwietnia 2019 roku były dniami ustawowo wolnymi od pracy, termin ten uległ przedłużeniu do dnia 23 kwietnia 2019 roku

na mocy art. 57 § 4 k.p.a. Odwołująca wniosła skargę o wznowienie postępowania

w dniu 23 marca 2019 roku, a więc w terminie. Prawidłowo więc Zakład Ubezpieczeń Społecznych wznowił postępowanie postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2019 roku.

Jednakże nie zawsze wznowienie postępowania prowadzi do wzruszenia prawomocnej decyzji organu rentowego. W określonych przypadkach – wymienionych w art. 146 § 1 i 2 k.p.a. - ustawodawca daje prymat zasadzie trwałości decyzji administracyjnej, której podstawową funkcją jest stabilizacja stosunków prawnych przez nią ukształtowanych. Zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a.

w przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. nie może nastąpić uchylenie decyzji jeśli od jej doręczenia upłynęło 5 lat. Termin ten jest terminem prawa materialnego – mimo, że zawarty w przepisach procesowych. Jego wpływ stanowi bezwzględny zakaz merytorycznego orzekania w sprawie, bez względu na przyczyny upływu. Nie podlega ani przywróceniu ani przerwaniu. Datą rozpoczęcia jego biegu jest data doręczenia decyzji, będącej przedmiotem wznowienia. Datą końcową zaś data wydania ostatecznej decyzji w wyniku wznowienia postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2012 roku II OSK (...) Lex nr 1367311 oraz glosa aprobująca K. S., także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we W. z dnia 30 września 2010 roku III Sąd Apelacyjny w/We 258/10 Lex nr 757884, także M. J. w: Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego).

Decyzja w sprawie przyznania odwołującej emerytury została wydana w dniu 25 czerwca 2013 roku. Została wysłana do niej listem zwykłym w dniu 27 czerwca 2013 roku. Nie ma dowodu jego doręczenia, lecz kierując się doświadczeniem życiowym należy uznać, że została ona doręczona najpóźniej w ciągu dwóch tygodni od dnia wysłania. Odwołująca

mieszka bowiem w P. więc list zwykły w tym terminie z pewnością do niej doszedł. Odwołująca przyznała nadto, że decyzję otrzymała. Decyzja wydana wskutek wznowienia postępowania została wydana w dniu 17 kwietnia 2019 roku, a więc po upływie 5 letniego terminu. Jako, że art. 146 k.p.a. stanowi bezwzględny zakaz rozstrzygania sprawy we wznowionym postępowaniu co do istoty, organ rentowy był zobligowany do odmowy uchylecia decyzji z dnia 25 czerwca 2013 roku.

W związku z tym należy uznać, że organ rentowy wydał prawidłową decyzję w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

Dodać jednakże należy, że w takim przypadku tj., gdy z uwagi na upływ 5 letniego terminu uchylecie decyzji w wyniku wznowienia postępowania nie jest możliwe, organ rentowy jest zobligowany – na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Jest to o tyle ważne, że otwiera drogę zainteresowanemu do dochodzenia - na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. - odszkodowania za straty spowodowane wydaniem decyzji z naruszeniem prawa.

Powyższe rozważania w ocenie Sądu Okręgowego nie stoją w sprzeczności z rozumieniem przez Trybunał Konstytucyjny pojęcia „wznowienie postępowania”, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, i którego wykładni dokonał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 2004 roku w sprawie SK 32/01 (opubl. OTK-A 2004/4/35). W tym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny wskazał, że termin ten ma szersze znaczenie niż przewidziane w przepisach proceduralnych odpowiednich postępowań i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące w dyspozycji stron i sądów, których wykorzystanie umożliwi przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń. Trybunał Konstytucyjny wskazał dalej, że ustawodawca konstytucyjny pozostawił ustawodawcy zwykłemu i sądom osiągnięcie skutku sanacyjnego przewidzianego w art. 190 ust. 4 Konstytucji. W ocenie Sądu Okręgowego poszukiwanie instrumentów pozwalających na przywrócenie stanu konstytucyjności nie powinno prowadzić jednak do takiego interpretowania mogących wchodzić w rachubę przepisów, które będzie skutkowało naruszeniem spójności porządku prawnego jako całości. P. interpretacja odpowiednich przepisów nie może prowadzić do ich nadinterpretacji i nadawania przepisom takiego znaczenia jakiego nie mają. Z tego powodu Sąd orzekający w niniejszej sprawie nie podziela poglądu Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 25 czerwca 2019 roku w sprawie III U 203/19 (opubl. Lex nr 2689320). Zastosowanie art. 114 ustawy emerytalnej do stanów faktycznych objętych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 roku jest niezgodne z zakresem przedmiotowym tego przepisu i prowadzi do naruszenia spójności systemu prawnego. Taka interpretacja stoi bowiem w oczywistej opozycji do treści art. 146 k.p.c. i czyni ten przepis martwym. Trudno uznać za racjonalną sytuację, w której ustawodawca z jednej strony tworzy normę stabilizującą stan prawny wynikający z decyzji wydanej z naruszeniem prawa tj. zakazującą uchylecia decyzji, a z drugiej strony jednocześnie tworzy regulację niweczącą tę stabilizację i nakazującą wydanie nowej decyzji w oparciu o nowy stan prawny. Skoro ustawodawca wążąc pewne wartości: sanowania skutków prawnych wywołanych przez decyzję wydaną z naruszeniem prawa z zasadą trwałości decyzji administracyjnych dał prymat tej drugiej w odniesieniu do decyzji wydanych w okresie dłuższym niż 5 lat, to nie można drogą interpretacji innej normy prawnej podważać tego celu. Nie jest bowiem prawidłowym doszukiwanie się istnienia dwóch odrębnych norm prawnych regulujących tę samą kwestię prawną. Skoro zastosowanie w stanie faktycznym, jaki istnieje w niniejszej sprawie, znajduje art. 145a k.p.a. i 146 k.p.a. to oznacza, że art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. t.j. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.) ma inny zakres przedmiotowy i musi odnosić się do innych stanów faktycznych.

Nie oznacza to pozbawienia zainteresowanych możliwości usunięcia negatywnych skutków prawnych wywołanych wadliwą decyzją – co byłoby sprzeczne z zasadą państwa prawa. Taka możliwość istnieje., bowiem w ocenie Sądu nie

ma podstaw, by w poszukiwaniu instrumentów mogących sanować stan niekonstytucyjności ograniczać się jedynie do tej gałęzi prawa, której dotyczy derogowany przepis. W takich sytuacjach idąc za stanowiskiem Trybunałem Konstytucyjnym zawartym w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 2004 r, SK 320/01, poszukiwaniami należy objąć cały system prawny obowiązujący w Polsce. Należy bowiem przyjąć, że ustawodawca jest racjonalny i tworząc system prawny jako całość tworzy go w sposób komplementarny tj. taki, że poszczególne gałęzie prawa wzajemnie się uzupełniają, a nie stoją względem siebie w opozycji czy nawet się wykluczają. Skoro przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie pozwalają na pełne urzeczywistnienie konstytucyjnego wymogu sanowania stanów ukształtowanych przez niekonstytucyjną normę, to jedynym racjonalnym kierunkiem jest poszukiwanie tych rozwiązań w innych gałęziach prawa. Takim środkiem jest art. 417¹ § 2 k.c., który umożliwia naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Ustawodawca uniemożliwiając

w pewnych sytuacjach uchylecia wadliwej decyzji skierował więc zainteresowanych na drogę cywilną. W istocie jest to środek ostateczny, który znajduje zastosowanie gdy inne instrumenty procesowe zawodzą. Warunkiem dochodzenia odszkodowania na podstawie tego przepisu, jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu,

że decyzja jest niezgodna z prawem. W tym przypadku łącznikiem pomiędzy kodeksem postępowania administracyjnego i kodeksem cywilnym jest art. 151 § 2 k.p.a., który obliguje organ rentowy do stwierdzenia, że decyzja została wydana

z naruszeniem prawa, gdy nie może jej uchylić z powodu upływu terminu od jej wydania. Otwiera to drogę do wystąpienia z odpowiednim roszczeniem odszkodowawczym. W ten sposób urzeczywistnia się konstytucyjny obowiązek usuwania niekorzystnych skutków prawnych ukształtowanych wadliwą decyzją –

z jednoczesnym poszanowaniem stabilizacji jej skutków. Powyższa interpretacja –

w ocenie Sądu – zapewnia spójność, koherentność i komplementarność całego porządku prawnego jako takiego i nie nadaje istniejącym instrumentom prawnym znaczenia, jakiego w istocie nie posiadają, a jednocześnie realizuje dyrektywę zawartą w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe – na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. Sąd orzekł jak w sentencji.

Sędzia del. Piotr Czerkowski