



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lipca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania A.S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Warszawie

skarga o bezczynność organu rentowego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 12 lipca 2023 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 28 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 846/21,

**uchyla zaskarżony wyrok w punktach II i III i w tym zakresie
przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do
ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Ubezpieczona A.S. w dniu 12 października 2020 r. złożyła do Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie wniosek (odwołanie) o zobowiązanie organu rentowego do wydania w terminie 30 dni decyzji w przedmiocie przeliczenia podstawy wymiaru jej emerytury, poczynając od maja 2015 r., z zastosowaniem kwoty bazowej obowiązującej w tym miesiącu.

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2021 r., oddalił odwołanie.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczona, urodzona w dniu 27 lipca 1946 r., w dniu 24 lutego 2004 r. złożyła w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziale w Warszawie wniosek o emeryturę. Organ rentowy decyzją z dnia 27 lutego 2004 r. przyznał jej emeryturę poczynając od dnia 1 lutego 2004 r., to jest od miesiąca, w którym został zgłoszony wniosek. Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury organ rentowy przyjął wynagrodzenie, które stanowiło podstawę wymiaru składek z 10 lat kalendarzowych, to jest od stycznia 1989 r. do grudnia 1998 r. Wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 297,61% i został ograniczony do 250%. W dniu 1 marca 2014 r. wysokość świadczenia do wypłaty wyniosła 4.431,93 zł. W dniu 27 lutego 2015 r. ubezpieczona złożyła osobiście w siedzibie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w Warszawie Inspektoracie w O. wniosek o ponowne ustalenie emerytury. Wypełniając wniosek, zakreśliła punkt drugi i trzeci, to znaczy kółkiem punkt dotyczący żądania doliczenia stażu pracy i krzyżykiem, otoczonym kółkiem, punkt dotyczący żądania przeliczenia podstawy wymiaru emerytury. Złożenie wniosku zostało poświadczane przez pracownika organu rentowego przez wydanie kserokopii opatrzonej pieczęcią Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w Warszawie z oznaczeniem daty jego złożenia. Od chwili złożenia wniosek ten nie został wycofany oraz nie był modyfikowany przez ubezpieczoną. Do wniosku ubezpieczona załączyła zaświadczenie od pracodawcy, to jest Urzędu Gminy W., poświadczające, że była zatrudniona w tym Urzędzie w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. i za ten okres pobrała wynagrodzenie w wysokości 15.000 zł. Organ rentowy, rozpatrując wniosek, nie wzywał ubezpieczoną do jego skorygowania bądź sprecyzowania zawartych w nim treści pod kątem żądania zgłoszonego co do punktu trzeciego, to jest przeliczenia podstawy wymiaru świadczenia, który został zakreślony w inny sposób niż punkt drugi wniosku -

krzyżykiem otoczonym kółkiem, a nie samym kółkiem. Po rozpoznaniu powyższego wniosku Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie wydał w dniu 3 marca 2015 r. decyzję, mocą której przeliczył świadczenie emerytalne ubezpieczonej od dnia 1 lutego 2015 r., doliczając staż pracy od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Do ustalenia wysokości emerytury organ rentowy przyjął 44 lata okresów składkowych oraz 1 rok i 6 miesięcy okresów nieskładkowych. Wysokość świadczenia do wypłaty wyniosła 4.530,91 zł, natomiast po waloryzacji od dnia 1 marca 2015 r. - 4.566.91 zł. Jednocześnie w decyzji organ rentowy nie przeliczył podstawy wymiaru emerytury. Od wymienionej decyzji ubezpieczona nie wniosła odwołania, wobec czego decyzja stała się prawomocna.

Sąd pierwszej instancji ustalił ponadto, że ubezpieczona w dniu 2 października 2020 r. zwróciła się do organu rentowego z prośbą o rozpatrzenie punktu trzeciego wniosku złożonego przez nią w dniu 27 lutego 2015 r., to jest o przeliczenie podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego. W treści pisma sprecyzowała, że wnosi o przeliczenie podstawy wymiaru emerytury z dniem i z zastosowaniem nowej kwoty bazowej, która obowiązywała w dniu 2 maja 2015 r., to jest w dniu po wejściu w życie art. 110a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako ustawa emerytalna). Wniosła także o zmianę z urzędu wszystkich decyzji wydanych przez organ rentowy (w zakresie waloryzacji i doliczenia do stażu pracy lat pracy) od 2016 r. z uwagi na zmianę podstawy wymiaru emerytury. Oświadczyła, że z okresu 20 lat poprzedzających rok złożenia wniosku o przeliczenie emerytury, to jest z lat 1995-2014, wybiera 10 kolejnych lat przypadających w części po przyznaniu świadczenia, czyli od 1995 r. do 2004 r. Dodała, że wybranym okresie wskaźnik wysokości podstawy wymiaru przed zastosowaniem ograniczenia, o którym mowa w art. 15 ust. 5 ustawy emerytalnej, jest wyższy niż 250%. Zwróciła się także z prośbą o wyjaśnienie, czemu organ rentowy od razu nie rozpoznał całego jej wniosku z dnia 27 lutego 2015 r. Następnie w dniu 12 października 2020 r. ubezpieczona złożyła do Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w Warszawie, wniosek o zobowiązanie organu rentowego do wydania w terminie 30 dni decyzji w przedmiocie przeliczenia podstawy wymiaru jej emerytury, poczynając od maja 2015 r., z zastosowaniem kwoty bazowej

obowiązującej w tym miesiącu. Podała, że w jej ocenie organ rentowy nie rozpoznał punktu trzeciego wniosku z dnia 27 lutego 2015 r., to jest nie przeliczył podstawy wymiaru świadczenia na podstawie art. 110a ustawy emerytalnej i w tym zakresie winien wydać stosowną decyzję. W dniu 11 stycznia 2021 r. ubezpieczona złożyła w organie rentowym kolejny wniosek o ponowne ustalenie wysokości emerytury przez przeliczenie podstawy wymiaru świadczenia od dnia 1 maja 2015 r. Po rozpoznaniu tego wniosku, organ rentowy decyzją z dnia 9 marca 2021 r., znak: [...], przeliczył emeryturę od dnia 1 stycznia 2021 r., to jest od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek. Do ustalenia wysokości emerytury przyjął 46 lat i 10 miesięcy okresów składkowych oraz 1 rok i 6 miesięcy okresów nieskładkowych. Wysokość świadczenia do wypłaty wyniosła 5.309,42 zł, natomiast po waloryzacji od dnia 1 marca 2021 r. - 5.534,54 zł.

Powołując się na tak ustalony stan faktyczny sprawy, Sąd Okręgowy ocenił, że skarga ubezpieczonej na bezczynność organu rentowego była niezasadna. Sąd ten przytoczył brzmienie art. 477⁹ § 4 k.p.c. oraz art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., a także art. 83 ust. 3 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych i podkreślił, że w rozpatrywanej sprawie bezsporne było, że organ rentowy nie wydał decyzji w przedmiocie wniosku ubezpieczonej z dnia 27 lutego 2015 r., w zakresie punktu trzeciego, to jest przeliczenia podstawy wymiaru emerytury. Należało jednak mieć na uwadze przyczyny, dla których organ rentowy zaniechał wydania decyzji merytorycznej.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, wniosek z dnia 27 lutego 2015 r. nie spełniał wymogów formalnych, gdyż nie zawierał elementów pozwalających na ocenę, czy ubezpieczona domaga się takiego przeliczenia. Wypełniając wniosek, ubezpieczona zakreśliła punkt drugi i trzeci, to znaczy kółkiem punkt dotyczący żądania doliczenia stażu pracy i krzyżykiem otoczonym kółkiem następny punkt dotyczący żądania przeliczenia podstawy wymiaru emerytury. Tym samym forma zakreślenia punktu trzeciego nie była jednoznaczna i rodziła po stronie organu rentowego wątpliwości co do konieczności rozpoznania wniosku w tej części. Ponadto ubezpieczona nie określiła, na podstawie jakiej regulacji prawnej domagała się dokonania przeliczenia świadczenia, a uczyniła to dopiero w piśmie z dnia 2 października 2020 r. W takiej sytuacji organ rentowy powinien jednak zastosować

art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu, jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Jeśli organ rentowy ma wątpliwości co do treści żądania wniosku, to powinien podjąć działania w celu wyjaśnienia rzeczywistej intencji wnoszącego podanie. Zaniechanie tego działania naruszało art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.

Sąd Okręgowy podniósł dalej, że art. 83 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i jego procesowy odpowiednik art. 477⁹ § 4 k.p.c. zakładają, że organ rentowy ma obowiązek wydać decyzję w terminie 2 miesięcy od daty złożenia wniosku. Zrozumiałe jest zatem, że odwołanie do sądu z powodu bezczynności organu rentowego nie przysługuje, gdy na organie tym nie ciążyła powinność wydania decyzji. Nawet jednak, gdyby organ rentowy wezwał ubezpieczoną do sprecyzowania punktu trzeciego wniosku z dnia 27 lutego 2015 r., to i tak nie mógłby przeliczyć podstawy wymiaru emerytury na podstawie art. 110a ustawy emerytalnej, a więc nie mógłby wydać władczej decyzji w tym przedmiocie, uwzględniającej powyższe żądanie. Ubezpieczona do wniosku z dnia 27 lutego 2015 r. nie załączyła też żadnej nowej dokumentacji wskazującej na możliwość ustalenia na nowo podstawy wymiaru świadczenia, ale wyłącznie zaświadczenie od pracodawcy Urzędu Gminy W. poświadczające, że była zatrudniona w tym Urzędzie w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. i za okres ten pobrała wynagrodzenie w wysokości 15.000 zł. Na tej podstawie prawidłowo zatem organ rentowy w decyzji z dnia 3 marca 2015 r. dokonał doliczenia wymienionego w zaświadczeniu stażu pracy. Przedłożony przez ubezpieczoną dokument nie był natomiast miarodajny i wystarczający do przeliczenia podstawy wymiaru emerytury. Ubezpieczona nie wskazała również, z jakich lat domaga się przeliczenia tej podstawy, wskazując jedynie, że cała dokumentacja pracownicza znajduje się już w posiadaniu organu rentowego, a to na niej spoczywał obowiązek przedłożenia w organie rentowym wszelkich dokumentów niezbędnych nie tylko do przyznania prawa do świadczenia, ale również mających wpływ na wysokość podstawy jego wymiaru.

Sąd pierwszej instancji przytoczył również treść art. 110a ustawy emerytalnej, dodając, że przepis ten nie mógł mieć zastosowania w odniesieniu do wniosku z dnia 27 lutego 2015 r., ponieważ został wprowadzony z mocą obowiązującą dopiero od dnia 1 maja 2015 r.

Na marginesie powyższych rozważań Sąd Okręgowy podniósł też, że nawet gdyby organ rentowy w decyzji z dnia 3 marca 2015 r. przeliczył podstawę wymiaru emerytury ubezpieczonej na podstawie art. 111 ustawy emerytalnej, przyjmując za datę wniosku 27 lutego 2015 r. oraz przy uwzględnieniu wynagrodzenia za lata 2013-2014, to i tak wysokość świadczenia nie uległaby zmianie. Nadal najkorzystniejszy był bowiem wskaźnik z lat 1990-1999, który wynosił 308,67% i podlegał ograniczeniu do 250% podstawy wymiaru.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 28 marca 2022 r., wydanym na skutek apelacji wniesionej przez ubezpieczoną od wyroku Sądu pierwszej instancji, zmienił ten wyrok i zobowiązał organ rentowy do wydania decyzji w przedmiocie wniosku ubezpieczonej z dnia 27 lutego 2015 r., w zakresie przeliczenia podstawy wymiaru emerytury, w terminie 1 miesiąca od daty doręczenia niniejszego orzeczenia oraz stwierdził, że niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, a także zawiadomił Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o stwierdzeniu rażącego naruszenia prawa przez organ rentowy.

Sąd Apelacyjny przypomniał, że sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie (art. 476 § 3 k.p.c.). Termin ten określa art. 477⁹ § 4 k.p.c. W myśl tego unormowania, jeżeli organ rentowy nie wydał decyzji lub orzeczenia w terminie dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia roszczenia w sposób przepisany, odwołanie można wnieść w każdym terminie. Zgodnie natomiast z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy lub niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ lub zespół do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, albo orzeka co do istoty sprawy. Zgodnie ze

zdaniem drugim tego przepisu jednocześnie sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

Ubezpieczona zarzuciła Sądowi pierwszej instancji w wywiezionej apelacji niezasadne oddalenie jej odwołania w sytuacji jednoznacznej bezczynności organu rentowego. Z kolei organ rentowy nie kwestionował niewydania decyzji w ustawowym terminie. Jednocześnie podał przyczyny braku wydania decyzji, podnosząc, że miał wątpliwości związane z zakresem żądania (niejednoznaczna forma określenia żądania na formularzu) oraz że nie mógł dokonać przeliczenia świadczenia z uwzględnieniem art. 110a ustawy emerytalnej, ponieważ przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS (Dz.U. z 2015 r., poz. 552) i obowiązuje od dnia 1 maja 2015 r.

Sąd Apelacyjny zauważył jednak, że w myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. Nr 237, poz. 1412) postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się na podstawie wniosku zainteresowanego, chyba że przepisy ustawy przewidują wszczęcie tego postępowania z urzędu. Stosownie do § 4 ust. 3 rozporządzenia wnioski dotyczące żądania wznowienia postępowania w sprawie świadczenia przez organ rentowy lub dotyczące innego żądania w sprawie przyznanego świadczenia powinien zawierać dane, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 9 (imię i nazwisko zainteresowanego; podpis zainteresowanego, pełnomocnika albo osoby upoważnionej przez zainteresowanego) oraz w ust. 1 pkt 4 albo 6 (adres miejsca zamieszkania i adres do korespondencji zainteresowanego albo adres miejsca pobytu lub ostatniego miejsca zamieszkania zainteresowanego - w przypadku osoby nieposiadającej adresu miejsca zamieszkania), a także: 1) wskazanie żądania, którego dotyczy wniosek; 2) numer świadczenia lub numer sprawy; 3) wskazanie organu, który ustalił prawo do świadczenia lub wypłaca świadczenie. Przy tym ust. 4 tego przepisu wskazuje, że jeżeli we wniosku nie zamieszczono danych lub nie dołączono dokumentów, które są niezbędne do jego rozpatrzenia, organ rentowy wzywa zainteresowanego do uzupełnienia wniosku w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania. Jeżeli zainteresowany, mimo pouczenia, nie usunął braków, organ

rentowy wydaje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania. Na mocy ust. 5 organ rentowy pozostawia bez rozpoznania wnioski, który nie zawiera danych określonych w ust. 1 pkt 1 lub 4 albo 6 (imię i nazwisko zainteresowanego; adres miejsca zamieszkania i adres do korespondencji zainteresowanego; adres miejsca pobytu lub ostatniego miejsca zamieszkania zainteresowanego - w przypadku osoby nieposiadającej adresu miejsca zamieszkania).

Uwzględniając te regulacje, Sąd Apelacyjny podkreślił, że zasadą jest zatem wzywanie zainteresowanego do uzupełnienia wniosku. Jedynie w określonych sytuacjach organ, nie wzywając do uzupełnienia wniosku, pozostawia go bez rozpoznania. Jeśli więc organ miał problem z weryfikacją tego, czego w istocie dotyczyło żądanie ubezpieczonej, to powinien skorzystać z powyższej możliwości i wezwać ubezpieczoną do wyjaśnienia tej kwestii. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania prowadziło zaś do naruszenia przytoczonych regulacji.

Na marginesie Sąd drugiej instancji zauważył też, że nawet jeśli forma zakreslenia obu punktów wniosku się różniła, przez co rodziła po stronie organu wątpliwości, to trudno było z tej tylko przyczyny wywodzić, że wniosek nie zawierał elementów pozwalających na ocenę, czy ubezpieczona domagała się przeliczenia emerytury, a dalej że nie spełniał wymogów formalnych. W każdym zaś wypadku sytuacja ta nie mogła uzasadniać zaniechania wydania odpowiedniej decyzji.

Sąd Apelacyjny nie podzielił również zapatrywania, jakoby powodem zaniechania wydania decyzji w przedmiocie wniosku mogło być niewskazanie przez ubezpieczoną podstawy prawnej, na podstawie której domagała się dokonania przeliczenia świadczenia. Wskazanie podstawy prawnej żądania jest bowiem uprawnieniem, a nie obowiązkiem strony. Ponadto, jak wynika z treści przytoczonego rozporządzenia, niesprecyzowanie żądania (którym ewentualnie może być brak wskazania podstawy prawnej żądania) nie może skutkować pozostawieniem wniosku bez rozpoznania, gdyż możliwość ta dotyczy tylko niektórych wad wniosku.

Dalej Sąd drugiej instancji stwierdził, że okoliczności związane ze zmianą stanu prawnego (w szczególności polegające na wejściu w życie art. 110a ustawy emerytalnej) mogły mieć wpływ na sposób załatwienia sprawy (decyzja uwzględniająca żądanie lub odmawiająca uwzględnienia żądania, która mogła przybrać postać decyzji odmawiającej prawa do ponownego ustalenia wysokości

emerytury), lecz nie mogły przemawiać za powstrzymaniem się przez organ rentowy od wydania jakiegokolwiek decyzji w odniesieniu do zgłoszonego żądania. Powstrzymując się od wydania decyzji rozstrzygającej żądanie, organ rentowy utrzymywał ubezpieczoną w przeświadczeniu, że jej wniosek o przeliczenie świadczenia przy wykorzystaniu regulacji art. 110a ustawy emerytalnej zostanie rozpoznany. Przez to przeświadczenie ubezpieczona nie składała zaś kolejnego wniosku o przeliczenie świadczenia. Jeżeli organ oceniał żądanie ubezpieczonej jako przedwczesne (art. 110a ustawy emerytalnej wchodził w życie dopiero w dniu 1 maja 2015 r.), to powinien był odmówić jej przeliczenia świadczenia, powołując się właśnie na tę kwestię. Umożliwiłoby to ubezpieczonej ponowienie wniosku w późniejszym (po dniu 1 maja 2015 r.) okresie, ale tak się nie stało. Nawet jednak, jeśli w dacie wydania decyzji o uwzględnieniu stażu pracy ubezpieczonej w podstawie wymiaru, to jest w dniu 3 marca 2015 r., art. 110a ustawy emerytalnej jeszcze nie obowiązywał, to bezsprzecznie obowiązywał już w dacie złożenia przez ubezpieczoną wniosku o rozpoznanie żądania zgłoszonego w dniu 27 lutego 2015 r. Organ rentowy mógł w tej sytuacji potraktować wniosek z dnia 2 października 2020 r. jako ponowienie żądania. Tego też wszakże nie uczynił. Prowadziło do wniosku, że organ rentowy powinien rozpatrzyć wniosek ubezpieczonej w zakresie określonym przez ustawodawcę terminie. Termin ten nie został - co przyznał sam organ rentowy - dotrzymany, a decyzja w sprawie nie została wydana. Niewątpliwie bezpodstawne nienadanie biegu wnioskowi (pozostawienie go bez rozpoznania) wyczerpywało więc znamiona niewydania decyzji przez organ rentowy w rozumieniu art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny dostrzegł, że naruszenie obowiązku wydania decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem tego Sądu, dla stwierdzenia, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa (art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.), należy w szczególności ocenić prawidłowość i terminowość czynności podejmowanych przez organ rentowy w celu rozstrzygnięcia sprawy, okres, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku w organie rentowym do dnia złożenia odwołania, charakter sprawy i jej znaczenie dla wnioskodawcy/ubezpieczonego czy stopień jej prawnego i faktycznego skomplikowania.

Sąd Apelacyjny, oceniając, że w sprawie wystąpiło rażące naruszenie prawa, miał na uwadze zasadniczo to, że wniosek nie został rozpoznany przez wiele lat. Okoliczność ta w pełni uzasadniała zatem stwierdzenie, że niewydanie decyzji w sprawie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2022 r., zaskarżając ten wyrok w punktach II. i III. oraz zarzucając naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 477¹⁴ § 3 zdanie drugie k.p.c., przez przyjęcie, że niewydanie decyzji w przedmiocie przeliczenia podstawy wymiaru emerytury ubezpieczonej w oparciu o wnioski z dnia 28 lutego 2015 r. przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, mimo że wniosek z dnia 28 lutego 2015 r. nie był jednoznaczny, a organ rentowy rozpoznał inne, niebudzące wątpliwości żądania wniosku.

Powołując się na tak sformułowany zarzut kasacyjny, skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2022 r. w punktach II i III oraz przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie od ubezpieczonej na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Wstępnie Sąd Najwyższy stwierdza, że skarżący nie kwestionuje rozstrzygnięcia zawartego w punkcie I. zaskarżonego wyroku, to jest zobowiązania skarżącego do wydania decyzji w odniesieniu do wniosku ubezpieczonej z dnia 27 lutego 2015 r. w zakresie ponownego ustalenia podstawy wymiaru przysługującej jej emerytury. Kontestuje bowiem jedynie punkty II. i III. zaskarżonego wyroku, a w szczególności użyte tam stwierdzenie, że niewydanie decyzji co do wspomnianego wniosku ubezpieczonej nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd Najwyższy przypomina w związku z tym, że w myśl art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy lub niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ lub zespół do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, albo orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa.

Użyte w zdaniu drugim powołanej regulacji sformułowanie „nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa” nie zostało zdefiniowane w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Nie oznacza to jednak, że nie można go wyłożyć, uwzględniając reguły zarówno wykładni językowej, jak i systemowej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, omawiane sformułowanie było już zresztą interpretowane, przy czym interpretacja ta odnosiła się w większości przypadków do oceny decyzji organów rentowych jako wydawanych z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W wyroku z dnia 27 marca 2012 r., III UK 77/11 (OSNP 2013 nr 5-6, poz. 67), a także w wyrokach z dnia 22 maja 2012 r., III UK 101/11 (LEX nr 1619704) i z dnia 18 lutego 2015 r., III UK 104/14 (LEX nr 1678087), wyjaśniono zaś, że o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie decyduje ani oczywistość naruszenia prawa, ani charakter przepisu, który został naruszony, ani też tylko racje ekonomiczne lub gospodarcze, jeżeli jedna z tych okoliczności miałaby stanowić wyłączną przesłankę przemawiającą za nieważnością decyzji administracyjnej (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 15/95, OSNAPiUS 1994 nr 3, poz. 36 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2005 r., VII SA/Wa 513/05, LEX nr 199041). Przyjęto też, że przy wykładni pojęcia „z rażącym naruszeniem prawa” należy uwzględnić zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz kryteria sądowej oceny ponownego postępowania w sprawie o prawo do emerytury lub renty albo ich wysokości wynikające z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.), ostatecznie uznając, że decyzja administracyjna może zostać uznana za wydaną „z rażącym naruszeniem

prawa”, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tylko wówczas, gdy w odniesieniu do niej spełnią się kumulatywnie następujące przesłanki: 1) oczywistość naruszenia prawa polegająca na widocznej *prima facie*, tzn. rzucającej się w oczy, sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną; 2) przepis, który został naruszony, nie wymaga przy jego stosowaniu wykładni prawa; 3) skutki, które wywołuje decyzja, są nie do pogodzenia z wymaganiami praworządności, które należy chronić nawet kosztem obalenia tej decyzji.

Z kolei w wyroku z dnia 28 listopada 2017 r., III UK 271/16 (OSNP 2018 nr 8, poz. 111) Sąd Najwyższy odniósł się wprost do pojęcia „z rażącym naruszeniem prawa”, użytego w art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., stwierdzając, że dotyczy ono prawnej kwalifikacji sytuacji niewydania decyzji przez organ rentowy, to znaczy takiej, w której nie załatwiono sprawy w terminie określonym w przepisach szczególnych, oraz wyjaśniając, że dla stwierdzenia, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa (art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.), należy w szczególności ocenić prawidłowość i terminowość czynności podejmowanych przez organ rentowy w celu rozstrzygnięcia sprawy, okres, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku w organie rentowym do dnia złożenia odwołania, charakter sprawy i jej znaczenie dla wnioskodawcy/ubezpieczonego czy stopień jej prawnego i faktycznego skomplikowania.

Uwzględniając przedstawione zapatrywania i w pełni je aprobuując, Sąd Najwyższy w obecnym składzie stoi zatem na stanowisku, że przyjęcie, iż niewydanie przez organ rentowy decyzji nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 477¹⁴ § 3 zdanie drugie k.p.c., wymaga uprzedniego ustalenia, że zaniechanie ze strony organu rentowego stanowiło konsekwencję oczywistego uchybienia przepisom procedury administracyjnej (w zakresie prawidłowości i terminowości jej stosowania) lub przepisom prawa materialnego właściwym dla oceny danej sytuacji faktycznej, przy wzięciu pod uwagę charakteru sprawy objętej wnioskiem, stopnia jej skomplikowania i znaczenia dla ubezpieczonego będącego wnioskodawcą, a nadto że rodziło niekorzystne dla niego skutki na przykład w postaci szkody spowodowanej niewydaniem decyzji.

Zdaniem Sądu Najwyższego, Sąd drugiej instancji prawidłowo zdefiniował pojęcie „z rażącym naruszeniem prawa” użyte w omawianym przepisie. Przyjął bowiem (analogicznie jak w powołanym wyroku z dnia 28 listopada 2017 r., III UK 271/16), że „dla stwierdzenia, że niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, należy w szczególności ocenić prawidłowość i terminowość czynności podejmowanych przez organ rentowy w celu rozstrzygnięcia sprawy, okres, jaki upłynął od dnia złożenia wniosku w organie rentowym do dnia złożenia odwołania, charakter sprawy i jej znaczenie dla wnioskodawcy/ubezpieczonego czy stopień jej prawnego i faktycznego skomplikowania”. Równocześnie jednak stwierdzenie przez ten Sąd, że w okolicznościach faktycznych sprawy, w której została wniesiona rozpoznawana skarga kasacyjna, doszło do rażącego naruszenia prawa, zostało poprzedzone wyłącznie ustaleniem, że „wniosek nie został rozpoznany przez wiele lat”. W rozważaniach Sądu Apelacyjnego mających potwierdzać „rażące naruszenie prawa” można więc dostrzec jedynie odwołanie się do oczywistego naruszenia przez organ rentowy procedury administracyjnej, zwłaszcza w zakresie terminowości podejmowania czynności zmierzających do rozpatrzenia wniosku, natomiast brak w nich pozostałych elementów składających się łącznie na pojęcie „z rażącym naruszeniem prawa”, w szczególności dotyczących znaczenia niewydania decyzji dla ubezpieczonej, w tym (negatywnych) skutków owego zaniechania. Okoliczności te są zaś o tyle istotne, że jak ustalił przecież Sąd drugiej instancji, nierozpoznany przez organ rentowy wniosek ubezpieczonej został złożony w czasie, w którym umożliwiający ponowne ustalenie podstawy wymiaru jej emerytury art. 110a ustawy emerytalnej (aktualnie uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r. na podstawie art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 1621) jeszcze nie obowiązywał, gdyż został wprowadzony do porządku prawnego dopiero od dnia 1 maja 2015 r., na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 552). Zobowiązanie organu rentowego zaskarżonym wyrokiem do wydania decyzji w odniesieniu do tego wniosku bez wątplenia sprawi jednak, że decyzja będzie uwzględniać stan prawny obowiązujący w czasie, gdy ubezpieczona

złożyła w Sądzie Okręgowym odwołanie inicjujące postępowanie w sprawie, oparte na podstawie art. 477⁹ § 4 k.p.c. Rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga wszakże poczynienia dodatkowych ustaleń faktycznych, których dotychczas brakuje.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

M.G.

[ms]