

POSTANOWIENIE

Dnia 22 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

SSN Marek Siwek

w sprawie ze skargi M. Z.

z udziałem Skarbu Państwa - Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...)

na przewlekłość postępowania Sądu Apelacyjnego w (...) w sprawie III AUa (...),

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 22 stycznia 2019 r.,

1. stwierdza, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w (...) w sprawie III AUa (...) nastąpiła przewlekłość postępowania;

2. przyznaje skarżącej od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) sumę pieniężną w wysokości 2.000 (dwa tysiące) zł;

3. nakazuje zwrócić ze Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz skarżącej opłatę od skargi w wysokości 200 (dwieście) zł;

4. zasądza od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz skarżącej kwotę 17 (siedemnaście) zł tytułem zwrotu opłaty skarbowej od pełnomocnictwa;

5. zasądza od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz skarżącej kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;

6. oddala skargę w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

M. Z. w skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wniosła o:

1. stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawie przed Sądem Apelacyjnym w (...) o sygn. akt III AUa (...);
2. zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Sąd Apelacyjny w (...) kwoty 2.334 (dwa tysiące trzysta trzydzieści cztery) zł;
3. zwrot na rzecz strony kosztów procesu, w tym: zwrot uiszczonej opłaty sądowej w kwocie 200 zł, zasądzenie na rzecz strony kosztów wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika ustanowionego w sprawie oraz opłaty skarbowej od pełnomocnika w kwocie 17 zł.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że dnia 27 marca 2017 r. strona, działając przez pełnomocnika, złożyła apelację od wyroku Sądu Okręgowego w W., XIV Wydział Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 stycznia 2017 r., w sprawie o sygn. akt XIV U (...). Apelacja wpłynęła do Sądu Apelacyjnego w (...) w dniu 8 maja 2017 r., zaś ostatnia czynność miała miejsce w dniu 13 lipca 2017 r. (przesłanie odpisu postanowienia z dnia 12 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia wartości przedmiotu zaskarżenia). Od tego czasu, do dnia sporządzenia skargi na przewlekłość postępowania Sądu Apelacyjnego w (...), minęło przeszło 14 miesięcy. W tym czasie strona nie została powiadomiona o wyznaczeniu rozprawy, sprawa nie została rozpoznana, jak również nie podjęto czynności ukierunkowanych na merytoryczne rozpoznanie apelacji. Jednocześnie sprawa ma dla strony szczególne znaczenie – strona jest samotną matką, zaś skutkiem następczym zaskarżonej decyzji organu było pozbawienie jej prawa do zasiłku chorobowego. Ponadto strona pozostaje w niewiedzy, co do możliwości zatrudnienia w spółce z o.o., w charakterze członka zarządu. Wszystko powyższe uniemożliwia stronie podejmowanie racjonalnych decyzji, co do dalszego życia zawodowego i skutkuje „życiem w zawieszeniu”, a ona sama pozostaje na skraju wyczepiania emocjonalnego.

W odpowiedzi na skargę Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) wniósł o jej oddalenie. Nie negując podanych przez skarżącą faktów, dotyczących przebiegu postępowania apelacyjnego, uzupełnił jego opis wskazując, że po wpłynięciu do

Sądu Apelacyjnego w (...) akt sprawy wraz z apelacją w dniu 8 maja 2017 r., nastąpiło jej wpisanie do repertorium AUa i nadanie jej sygn. III AUa (...). Następnie, dnia 11 maja 2017 r., zażądano od spółki z o.o. i płatnika składek pełnego odpisu KRS. W dniu 5 czerwca 2017 r. Sąd zwrócił się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o weryfikację wskazanej w apelacji wartości przedmiotu zaskarżenia. Odpowiedź w tym zakresie wpłynęła w dniu 29 czerwca 2017 r., zaś dnia 30 czerwca 2017 r. przesłano odpis pisma organu rentowego pełnomocnikowi odwołującej się. Pismo pełnomocnika, stanowiące odpowiedź na powyższe, wpłynęło dnia 7 lipca 2017 r. Postanowieniem z dnia 12 lipca 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) ustalił wartość przedmiotu zaskarżenia. W dniu 17 czerwca 2017 r. wpłynął do akt sprawy żądany odpis KRS. Następnie, w dniu 6 kwietnia 2018 r. wyznaczony został według kolejności sędzia referent, któremu przedłożono akta do wydania ewentualnych zarządzeń. Dnia 28 września 2018 r., wyznaczony został termin rozprawy apelacyjnej na dzień 30 listopada 2018 r.

Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) podniósł, że ustalenie zaistnienia przewlekłości postępowania nie jest zależne jedynie od upływu czasu i subiektywnych odczuć skarżącego, a jest wypadkową czynników obiektywnych oraz czasu niezbędnego do podejmowania działań zgodnych z obowiązującymi przepisami przewidującymi prowadzenie określonych procedur. Zdaniem Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...), w niniejszej sprawie, oczekiwanie strony na wyznaczenie rozprawy apelacyjnej spowodowane było okolicznościami o charakterze obiektywnym, takimi jak: ilość spraw wpływających do Wydziału, wyznaczanie terminów według kolejności wpływu, a także braki w obsadzie kadrowej i związane z tym obciążenie sędziów.

Ponadto, w opinii Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...), w świetle przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki warunkiem zasadności skargi na przewlekłość jest niezakończenie postępowania w „rozsądnym” terminie, nie zaś niepodjęcie przez sąd jakiegokolwiek czynności procesowej.

Odwołując się do judykatury Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) podkreślił, że skarga na przewlekłość postępowania stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą niezasadnie przedłużającemu się postępowaniu sądowemu. Konsekwentnie stanowi ona środek prawny egzekwujący rozpoznanie sprawy przez sąd, jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu. W niniejszej sprawie tak rozumiany cel został już osiągnięty, bowiem termin rozprawy apelacyjnej wyznaczony został we wrześniu 2018 r. Ponadto Sąd podjął czynności zmierzające do wyznaczenia rozprawy apelacyjnej w czasie krótszym niż 12 miesięcy, bowiem ostatnia konieczna czynność związana z wpływem sprawy i uzupełnieniem braków formalnych miała miejsce w dniu 17 czerwca 2017 r., zaś wyznaczenie sędziego referenta nastąpiło dnia 6 kwietnia 2018 r. i wówczas możliwe stało się ustalenie terminu rozprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga okazała się mieć uzasadnione podstawy.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 75; dalej: ustawa lub ustawa o skardze na przewlekłość) nie określa wprost granic temporalnych w ramach, których powinno dojść do rozpoznania sprawy, a tym samym nie wskazuje bezpośrednio czasu, po upływie którego, następuje przewlekłość postępowania. Zauważyć jednak należy, że prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, stanowiąc element prawa do rzetelnego procesu, jest jednym z podstawowych praw człowieka określonym m.in. w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej - Konwencja). Przyjęcie rzeczowej ustawy, było zresztą efektem stosowania Konwencji i wielokrotnego stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: Trybunał) naruszenia przez Polskę prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Do 2017 r. Trybunał aż w 435 sprawach, co stanowi 38% wyroków wydanych w sprawach przeciwko Polsce, stwierdził naruszenie przez Polskę prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Konsekwentnie podstawową perspektywą interpretacyjną przepisów ustawy są standardy wynikające z

Konwencji. Standardy te określić wręcz należy mianem dyrektyw interpretacyjnych ustawy (art. 1 ust. 3 ustawy). Na marginesie zauważyć należy, że Konwencja jest częścią polskiego porządku prawnego, zaś jej stosowanie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową międzynarodową (art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Celem gwarancji wynikającej z art. 6 ust. 1 Konwencji, jak i ustawy, jest zapewnienie ochrony uczestnikom postępowania sądowego przed ekscesywnymi opóźnieniami proceduralnymi.

Przyjmuje się, że właściwa reakcja na przewlekłość postępowania powinna obejmować dwa zasadnicze elementy:

1. stwierdzenie, że doszło do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (patrz również: art. 12 ust. 2 ustawy),
2. podjęcie adekwatnych środków dla usunięcia skutków przewlekłości.

Dopiero po ich spełnieniu, osoba dotknięta przewlekłością traci status „ofiary” w myśl Konwencji, a tym samym traci legitymację do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Wskazane w punkcie drugim adekwatne środki prowadzić powinny do przyspieszenia postępowania lub zadośćuczynienia za zaistniałą przewlekłość, przy czym przyspieszenie postępowania stanowi cel zasadniczy. Realizacja tego celu, nie musi jednak zwalniać państwa z obowiązku kompensacji szkody wywołanej zaistniałą przewlekłością. Polski ustawodawca wyraźnie przewidział w art. 12 ust. 4 ustawy przyznanie, na żądanie skarżącego, sumy pieniężnej w wysokości od 2.000 do 20.000 zł. Biorąc pod uwagę dorobek orzeczniczy Trybunału, przyjąć należy, że w sprawach dotyczących przewlekłości postępowania, przyjmuje się domniemanie powstania szkody niematerialnej, która wymaga zasądzenia odpowiedniej kompensaty na rzecz skarżącego (wyr. ETPCz z 13 listopada 2007 r. w sprawie *Zwoźniak p. Polsce*, skarga nr 25728/05, par. 53). Co więcej, jeśli stwierdzenie przez sąd krajowy przewlekłości nie jest połączone z zasądzeniem rekompensaty, istnieje poważne prawdopodobieństwo, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka uzna, że „ofierze” w dalszym ciągu przysługuje legitymacja do wniesienia skargi.

Naturalny punkt wyjścia dla oceny przewlekłości postępowania stanowi analiza czasu trwania postępowania, w szczególności tego, czy sprawa została rozpatrzona w rozsądnym terminie. Dookreślenie „rozsądnego terminu” i

stwierdzenie jego ewentualnego przekroczenia, w świetle orzecznictwa strasburskiego, wymaga uwzględnienia czterech elementów:

1. stopnia skomplikowania sprawy,
2. zachowania skarżącego,
3. czynności podejmowanych przez organ rozpatrujący sprawę,
4. znaczenia rozstrzygnięcia dla skarżącego.

Równocześnie zauważyć należy, że Trybunał odrzuca argumentację, zgodnie z którą przewlekłość postępowania może być usprawiedliwiona brakami organizacyjnymi systemu sądowego. Obowiązkiem państwa, wynikającym z Konwencji, jest bowiem taka organizacja sądownictwa, aby prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, nie było iluzoryczne (patrz również: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 2005 r., III SPP 109/05, OSNP 2006 nr 1-2, poz. 33). Przyjęcie odmiennej perspektywy prowadziłoby do wniosku, że państwo nie jest związane stosownymi postanowieniami traktatu, zaś prawo do rzetelnego procesu sądowego pozostaje w znacznej części pozorne.

Powyższe pokrywa się ze stosowaną przez Sąd Najwyższy wykładnią ustawy o skardze na przewlekłość. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy ocenie w szczególności podlega terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. W rodzimej judykaturze przyjmuje się, że naruszeniem prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest m.in. wielomiesięczna beczynność sądu polegająca na niewyznaczaniu rozprawy (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 96/05, OSNP 2005 nr 23, poz. 384; z dnia 16 marca 2006 r., III SPP 10/06, OSNP 2007 nr 7–8, poz. 120; z dnia 21 marca 2006 r., III SPP 13/06, OSNP 2007 nr 7–8, poz. 121; z dnia 14 marca 2007 r., III SPP 3/07, LEX nr 979621).

W odpowiedzi na skargę Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) wskazał, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że znamiona przewlekłości

postępowania przypisuje się z reguły dopiero kilkunastomiesięcznej (12-to) lub dłuższej bezczynności sądu drugiej instancji w wyznaczeniu terminu rozprawy odwoławczej. Traktując powyższe jako punkt odniesienia argumentował, że w rozpatrywanej sprawie dopuszczalny okres oczekiwania na wyznaczenie rozprawy apelacyjnej został nieznacznie przekroczony. Tym samym należałoby uznać, że występujący w judykaturze termin dwunastu miesięcy stanowi sztywną cezurę czasową dla oceny zgodności postępowania z konwencyjnymi, konstytucyjnymi i proceduralnymi dyrektywami osądzenia sprawy w rozsądnym terminie. Tego rodzaju rozumowanie jest sprzeczne z konwencyjnymi standardami ochrony praw człowieka. Sprawa powinna być rozpoznana bez nieuzasadnionej zwłoki. Konsekwentnie pozostawienie sprawy bez rozpoznania przez okres czasu krótszy niż dwanaście miesięcy również może zostać uznane za naruszenie prawa. Dodatkowo Sąd Najwyższy wskazywał, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych powinny być rozpoznane ze szczególną pilnością (postanowienia Sądu Najwyższego z 8 marca 2005 r., III SPP 34/05, OSNP 2005 nr 20, poz. 327; z 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05, OSNP 2006 nr 21-22, poz. 342 oraz z 10 sierpnia 2007 r., III SPP 31/07, OSNP 2008 nr 21-22, poz. 336; z dnia 4 kwietnia 2017 r., III SPP 13/17, LEX nr 2298290). W przypadku rozpatrywanej skargi przewlekłość w chwili złożenia skargi trwała ponad 14 miesięcy, zaś wyrok został wydany 30 listopada 2018 r. Biorąc jednocześnie pod uwagę fakt, że sprawa – z punktu widzenia praktyki orzeczniczej sądów apelacyjnych – nie należała do kategorii spraw szczególnie skomplikowanych lub dotyczących kwestii, co do których występują zasadnicze rozbieżności, zaś zachowanie skarżącej nie wpłynęło na wydłużenie postępowania, Sąd Najwyższy uznał, że rozsądne miary na rozpatrzenie sprawy zostały przekroczone. Przyjęcie odmiennej oceny, prowadziłoby do akceptacji pojawiających się tendencji do wydłużania okresów oczekiwania na pierwszą rozprawę apelacyjną, a przez to naruszania prawa do rzetelnego procesu.

W świetle orzecznictwa strasburskiego, a także dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego, nie można zgodzić się z tezą, że wskazane w odpowiedzi na skargę okoliczności o charakterze obiektywnym, w szczególności takie jak ilość spraw wpływających do Wydziału, wyznaczanie terminów według

kolejności wpływu czy braki w obsadzie kadrowej, mogą być relewantne przy ustalaniu zaistnienia przewlekłości postępowania. Dokonując oceny, czy naruszone zostało prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, obok upływu czasu, uwzględnia się wskazane wyżej indywidualne okoliczności sprawy (art. 2 ust. 2 ustawy). Konsekwentnie nie ma tu miejsca na szerokie uwzględnianie kwestii organizacyjnych, niestanowiących składnika konkretnego postępowania (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2013 r., III SPP 242/13, LEX nr 1555675). Jednocześnie przypomnieć należy, że to na państwie spoczywa obowiązek zorganizowania warunków należytego sprawowania władzy jurysdykcyjnej, w tym zapewnienia optymalnej obsady kadrowej sądów tak, aby nie dochodziło do przewlekłości postępowania (postanowienie z dnia 8 marca 2005 r., III SPP 34/05, OSNP 2005 nr 20, poz. 327).

Za niezrozumiałą w kontekście rozpatrywanej skargi uznać należy tezę Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...), iż warunkiem zasadności skargi na przewlekłość jest niezakończenie postępowania w „rozsądnym” terminie, nie zaś niepodjęcie przez sąd jakiegokolwiek czynności procesowej. Sąd Najwyższy zwraca uwagę, iż pod względem logicznym, a także tetycznym, nie istnieje możliwość zakończenia postępowania bez podjęcia przez sąd „jakiegokolwiek” czynności procesowej. Jeśli więc nie zostały podjęte bez uzasadnionej zwłoki czynności procesowe warunkujące zakończenie postępowania, tym bardziej nie mogło zakończyć się samo postępowanie. Uznanie wskazanej tezy w jej literalnym brzmieniu prowadziłoby więc do absurdu. Ponadto z przyjętej przez rodzimego ustawodawcę konstrukcji skargi na przewlekłość, jak i istoty tej instytucji, jednoznacznie wynika, iż jest ona składana w trakcie postępowania, nie zaś po jego zakończeniu (art. 2 ust. 1 ustawy).

W świetle Konwencji, a także ustawy, nie można zgodzić z tezą, że skoro „skarga na przewlekłość postępowania stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą niezasadnie przedłużającemu się postępowaniu sądowemu”, to wyznaczenie terminu rozprawy jest równoznaczne z realizacją jej funkcji i w konsekwencji czyni ją bezzasadną. Jak wskazano wyżej właściwa reakcja na przewlekłość postępowania obejmuje również kompensację szkód wywołanych zaistniałą przewlekłością. W kontekście prawno-człowieczym, oraz wskazanych

przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...) czynników obiektywnych, związanych z organizacją i realiami funkcjonowania władzy sądowniczej, rekompensata finansowa jest przejawem odpowiedzialności państwa za sferę jurysdykcyjną. Jak zauważył Sąd Najwyższy odpowiedzialność ta jest także próbą wymuszenia na państwie takiej organizacji wymiaru sprawiedliwości, która umożliwi rozpoznanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Wchodzą tu więc w grę zarówno okoliczności dotyczące zapewnienia prawidłowej organizacji wymiaru sprawiedliwości, jak i skutki prawa wprowadzanego przez państwo, jeśli powodują wzrost obciążenia postępowaniami sądowymi (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2013 r., III SPP 242/13, LEX nr 1555675).

Stwierdzając przewlekłość postępowania przed Sądem drugiej instancji, Sąd Najwyższy zobowiązany był rozstrzygnąć o żądaniu skarżącej zasądzenia na jej rzecz kwoty 2.334 zł tytułem odszkodowania za stwierdzoną przewlekłość. Należy zauważyć, iż suma pieniężna, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy, nie stanowi odszkodowania za poniesione straty i utracone korzyści (art. 361 § 2 k.c.). Nie jest również zadośćuczynieniem pieniężnym za doznaną krzywdę w rozumieniu art. 445 k.c. Jak wskazano powyżej, suma ta pełni z jednej strony funkcję sankcji dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości, z drugiej zaś rekompensaty dla strony za doznaną szkodę niematerialną, będącą wynikiem przewlekłości. Jednocześnie ustawa wprowadza zasadę, iż strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody ze stwierdzonej przewlekłości. Tym samym suma pieniężna, o której mowa w art. 12 ust. 4, uznana być może za wstępną (tymczasową) rekompensatę z tytułu doznanej przez stronę szkody niematerialnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2013 r., III SPP 51/13, LEX nr 1555679). Jednocześnie wskazany przepis określa granice rzeczowej rekompensaty (2.000 – 20.000 zł), a także stanowi, że wysokość sumy pieniężnej, we wskazanych granicach, wynosi nie mniej niż 500 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania. Biorąc pod uwagę fakt, że przyznana suma stanowi wstępną rekompensatę, Sąd Najwyższy uznał, iż kwota 2.000 zł jest adekwatna w stosunku do rozmiarów doznanej przez skarżącą szkody niematerialnej, a jednocześnie - zważywszy, że termin rozprawy apelacyjnej został już wyznaczony – wystarczająca dla wskazania państwu konieczności

przeorganizowania prac wymiaru sprawiedliwości w przedmiotowym zakresie. Przyznając ją Sąd Najwyższy oddala żądanie skargi w pozostałej części.

O kosztach postępowania skargowego (wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 240 zł) zwrocie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa (17 zł) i zwrocie opłaty od skargi (200 zł), orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i art. 99 k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. i art. 8 ust. 2 o skardze na przewlekłość oraz § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.) oraz art. 17 ust. 3 ustawy o skardze na przewlekłość.