

POSTANOWIENIE

Dnia 14 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik

SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi K. G.

na przewlekłość postępowania Sądu Apelacyjnego w (...) w sprawie o sygn. akt III AUa (...)

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 14 października 2020 r.

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

2. zaleca Sądowi Apelacyjnemu w (...) wyznaczenie terminu rozprawy apelacyjnej w sprawie III AUa (...) nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia Prezesowi Sądu Apelacyjnego w (...) odpisu niniejszego postanowienia;

3. przyznaje K.G. od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...) sumę pieniężną w wysokości 2.500 zł (dwa i pół tysiąca złotych);

4. zasądza od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz K. G. kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Pismem z 13 lipca 2020 r. pełnomocnik K. G. (dalej: Skarżący lub Strona), wniósł skargę na przewlekłość postępowania sądowego prowadzonego przez Sąd Apelacyjny w (...) w sprawie o ustalenie kapitału początkowego z odwołania K. G. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. z 25 listopada 2015 r., nr (...), prowadzonej pod sygn. akt III AUa (...). W skardze wniesiono o:

1) stwierdzenie, że w postępowaniu toczącym się przed Sądem Apelacyjnym w (...), III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, pod sygn. akt III AUa (...), nastąpiło naruszenie prawa K. G. do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki,

2) wydanie Sądowi Apelacyjnemu w (...), III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zalecenia podjęcia odpowiednich czynności umożliwiających rozstrzygnięcie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki,

3) przyznanie od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz Skarżącego sumy pieniężnej w wysokości 20.000,00 zł,

4) zasądzenie kosztów przedmiotowego postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi pełnomocnik Strony podniósł, że pismem z 22 grudnia 2015 r. ubezpieczony K. G. odwołał się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. z 25 listopada 2015 r., nr (...), wnosząc o ponowne ustalenie wartości kapitału początkowego z uwzględnieniem okresu składkowego jego zatrudnienia od kwietnia 1978 r. do czerwca 1980 r. w Młodzieżowym Centrum Kultury w K. z wynagrodzeniem 2.500,00 zł miesięcznie.

Wyrokiem z 26 lipca 2017 r., sygn. akt VII U (...), Sąd Okręgowy w K. uwzględnił w całości odwołanie Skarżącego i zmienił ww. decyzję ZUS w ten sposób, iż ponownie ustalił wartość kapitału początkowego poprzez uwzględnienie okresu składkowego zatrudnienia K. G. w okresie od kwietnia 1978 r. do czerwca 1980 r. w Młodzieżowym Centrum Kultury w K. z wynagrodzeniem 2.500,00 zł miesięcznie.

Pismem z 23 sierpnia 2017 r. organ rentowy wniósł apelację, zaskarżając ww. wyrok w całości, żądając jego zmiany i oddalenia odwołania Strony. Sąd Apelacyjny w (...) otrzymał apelację wraz z aktami sprawy 6 września 2017 r.

Pismem z 18 września 2017 r. K. G., reprezentowany przez pełnomocnika, ustosunkował się do zarzutów organu rentowego podniesionych w apelacji. Z informacji wnoszącego skargę wynika, że sprawa została zarejestrowana w Sądzie Apelacyjnym w (...) pod sygn. akt III AUa (...) i od 6 września 2017 r. oczekuje na rozpoznanie. Do dnia wniesienia skargi na przewlekłość, tj. przez okres blisko trzech lat, nie zostały podjęte jakiejkolwiek czynności umożliwiające nadanie sprawie dalszego biegu i rozpoznanie jej w rozsądnym terminie bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie został też wyznaczony termin rozprawy.

W ocenie wnoszącego skargę, brak jakiegokolwiek wyjaśnienia dla tak długotrwałej zwłoki Sądu. Choć pojęcie „przewlekłości postępowania” ma charakter względny, to jednak w niniejszej sprawie, nie sposób doszukać się uzasadnienia całkowitej bierności sądu odwoławczego przez okres blisko trzech lat. Zdaniem Strony, okoliczność dużego obciążenia referatów, a tym samym i sekretariatów, jest w świetle przepisów i orzecznictwa bez znaczenia dla stwierdzenia przewlekłości postępowania. Kwestia organizacji pracy, uwzględniającej bardzo duży wpływ spraw do sądu, nie stanowi ustawowej przesłanki zwalniającej sąd od odpowiedzialności za długotrwałość postępowania, niewynikającą ze skomplikowania stanu faktycznego czy prawnego sprawy. Za okoliczność uzasadniającą blisko trzyletnią beczynność Sądu Apelacyjnego nie mogą też zostać uznane ograniczenia w funkcjonowaniu sądów w związku z epidemią koronawirusa, które wprowadzone zostały dopiero w marcu 2020 r., tj. po upływie dwóch i pół roku od przekazania apelacji wraz z aktami sprawy, co nastąpiło 6 września 2017 r.

Argumentując na rzecz przyznania Stronie sumy pieniężnej w wysokości 20.000,00 zł, w skardze podniesiono, że wysokość żądania jest uzasadniona blisko trzyletnią beczynnością Sadu w sprawie, która ma szczególne znaczenie dla Skarżącego, bowiem skutek przewlekłości postępowania odroczeniu ulega moment, w którym K. G., uzyskawszy korzystne dla siebie rozstrzygnięcie, otrzyma świadczenie emerytalne w odpowiedniej wysokości. Przewlekłość w niniejszej sprawie jest szczególnie rażąca zważywszy, że Skarżący oczekuje na prawomocne rozstrzygnięcie sprawy o ustalenie kapitału początkowego od 6 stycznia 2016 r., tj.

łącznie od ponad czterech lat w sprawie, która powinna zostać rozpoznana szczególnie sprawnie.

Pismem z 27 lipca 2020 r. Prezes Sądu Apelacyjnego w (...), reprezentujący Skarb Państwa – Sąd Apelacyjny w (...), złożył odpowiedź na skargę, wnosząc o jej oddalenie, a w razie uwzględnienia – o przyjęcie mniejszej kwoty zasądzonej sumy pieniężnej.

Jak wskazał reprezentant Skarbu Państwa, w dniu 6 września 2017 r. do Wydziału III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Apelacyjnego w (...) wpłynęła apelacja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K. od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 26 lipca 2017 r., sygn. akt VII U (...), którym ustalono wartość kapitału początkowego odwołującego się K. G. Następnie, 19 września 2018 r. dokonano losowania sędziego sprawozdawcy. Sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy, zgodnie z zasadą kolejności wpływu.

Według Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...), związanie wylosowanym składem orzekającym (zgodnie ze zmienionymi od 1 lutego 2019 r. zasadami wyłaniania składów wieloosobowych na podstawie regulaminu urzędowania sądów powszechnych), powodowało (i powoduje nadal) konieczność tworzenia grafiku rozpraw z uwzględnieniem obecności wszystkich wylosowanych członków składu. Terminy wyznaczanych rozpraw wynikają z liczby spraw wpływających do Wydziału w ostatnich latach oraz obsady kadrowej (liczne odejścia w stan spoczynku sędziów Wydziału i nieobsadzanie zwolnionych stanowisk). W konsekwencji w związku z wakacjami w Wydziale (obecnie 5 wakatów), spowodowanymi przejściem sędziów w stan spoczynku oraz stałym wpływem spraw, rosną zaległości i terminy rozpoznawania spraw co do zasady wynoszą obecnie około 36 miesięcy. W referatach sędziów III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń aktualnie przypada po 959 spraw na każdego orzecznika. Co więcej, Przewodniczący Wydziału nie ma wpływu na rozmiar obciążeń wynikających z losowania, ani na sposób kształtowania składów orzekających, co przekłada się na konstrukcję grafiku terminów rozpraw. Obciążenie poszczególnych sędziów wynika nie tylko z liczby wpływających spraw, ale przede wszystkim z długotrwałych braków kadrowych, wynikających z nieobsadzania zwalnianych etatów sędziowskich. W III Wydziale Sądu Apelacyjnego w (...) orzeka aktualnie sześciu sędziów (jeden delegowany), w tym

część w zmniejszonym wymiarze (Przewodniczący Wydziału, Zastępca Przewodniczącego Wydziału i sędzia wizytator). Tymczasem limit etatów w tym Wydziale wynosił dwanaście, następnie jedenaście, a w 2019 r. limit ten – pomimo nieobsadzenia i wzrostu zaległości – został przez Ministra Sprawiedliwości zmniejszony o jeden. W 2018 r. odszedł w stan spoczynku jeden sędzia orzekający w Wydziale, a jego referat uległ podziałowi pomiędzy pozostałych Sędziów. W 2020 r. odeszło w stan spoczynku kolejnych dwóch sędziów orzekających w Wydziale.

Zdaniem reprezentanta Skarbu Państwa, o nieuzasadnionej zwłoce można mówić wówczas, gdy postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne do jej wyjaśnienia, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości czynności sądowych, przy czym szybkość orzekania nie może bowiem stanowić przeszkody we właściwym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Ocena, czy wystąpiła przewlekłość postępowania, musi być dokonywana na podstawie obiektywnych i ustawowych kryteriów w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy, ale z uwzględnieniem także warunków, w jakich pracuje sąd i poszczególni sędziowie. Nie można dokonywać ocen tylko przez pryzmat czasu, jaki upłynął od momentu wniesienia pisma do momentu wydania prawomocnego rozstrzygnięcia, lecz uwzględnić należy jedynie zwłokę nieuzasadnioną. Biorąc zaś pod uwagę stopień „obciążenia” sprawami sędziów III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Apelacyjnego w (...) nie można uznać, aby w niniejszej sprawie taka zwłoka miała miejsce.

W konkluzji Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) podniósł, że brak terminu rozprawy lub wyznaczenie go po upływie znacznego okresu od przedstawienia akt Sądowi Apelacyjnemu nie wynika z opieszałości w rozpoznawaniu tej i innych spraw wskutek zaniedbań Prezesa Sądu Apelacyjnego, Przewodniczącego Wydziału, czy sędziego referenta, lecz jest rezultatem niezapewnienia władzy sądowniczej odpowiednich warunków kadrowych, biurowych i proceduralnych, by możliwe było szybkie i rzetelne rozpoznanie takiej liczby spraw, jakie wpływają do Sądu Apelacyjnego. Wszystko to powinno przesądzić o oddaleniu skargi.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga jest uzasadniona i podlega uwzględnieniu.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 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 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 75 ze zm.; dalej: u.s.p.p.), 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 albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Równocześnie, stosownie do art. 2 ust. 2 tej ustawy, dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Dokonując tej oceny, uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

O przewlekłości postępowania można mówić zarówno wtedy, gdy sąd nie podejmuje żadnych czynności, jak i wtedy, gdy je podejmuje, ale są one nieprawidłowe i w ich następstwie dochodzi do zwłoki w rozpatrzeniu sprawy (postanowienie Sądu Najwyższego z 24 lutego 2016 r., III SPP 53/15). Na znaczenie sprawnego rozstrzygania sporów sądowych, jako jednego z elementów zagwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu zwraca się uwagę w literaturze (S. *Pikulski*, J. *Szzechowicz*, Ludzki wymiar prawa a przewlekłość

postępowania sądowego (w:) Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza, Toruń 2004, s. 353 i n.).

Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania nie określa wprost, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, że o przewlekłości postępowania apelacyjnego można zasadniczo mówić w przypadku bezczynności sądu drugiej instancji polegającej na niewyznaczeniu rozprawy apelacyjnej, która trwa co najmniej 12 miesięcy (postanowienia Sądu Najwyższego: z 12 maja 2005 r., III SPP 96/05; z 16 marca 2006 r., III SPP 10/06 oraz z 21 marca 2006 r., III SPP 13/06). Podobnie przyjmował Naczelny Sąd Administracyjny (postanowienia NSA: z 7 lipca 2006 r., I OPP 64/06; z 24 kwietnia 2008 r., I OPP 16/08 oraz z 4 czerwca 2008 r., I OPP 20/08).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że naruszono w niej prawo do sądu w aspekcie rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Bezspornym faktem jest, że akta sprawy wraz z apelacją wpłynęły do Sądu Apelacyjnego w (...) 6 września 2017 r. (k. 93 akt sądowych). Kolejna czynność w sprawie, tj. wylosowanie sędziego sprawozdawcy, miała miejsce 19 września 2018 r. (k. 94 akt sądowych), a więc po upływie ponad roku. Wówczas też włączono do akt sprawy odpowiedź Skarżącego na apelację z 18 września 2017 r. (k. 95-100 akt sądowych). Do dnia wniesienia skargi na przewlekłość i dalej – do dnia wydania niniejszego postanowienia – nie podejmowano w sprawie żadnych czynności, poza poinformowaniem pełnomocnika Strony, że wniesienie skargi na przewlekłość postępowania spowodowało konieczność przekazania akt sprawy do Sądu Najwyższego, a dalsze czynności w postępowaniu odwoławczym będą podejmowane po ich zwrocie (pismo Sądu Apelacyjnego w (...) z 27 lipca 2020 r., k. 104 akt sądowych).

Powyższa sekwencja zdarzeń (czynności) skutkuje uznaniem, że w sprawie nie dochowano wynikającego z wyżej podanego orzecznictwa Sądu Najwyższego standardu wyznaczenia rozprawy odwoławczej w terminie do 12 miesięcy od daty wpływu sprawy do sądu. W niniejszej sprawie czekać należało ponad 12 miesięcy na wyznaczenie sędziego referenta. Żadnych dalszych czynności już nie

podejmowano, co stanowi jednoznaczne naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Należy w tym miejscu podkreślić, że znaczny wpływ spraw, problemy kadrowe, jak i inne kłopoty organizacyjne Sądu Apelacyjnego w (...) pozostają bez wpływu na stwierdzenie przewlekłości postępowania. Duża ilość spraw wpływających do III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (s. 2 odpowiedzi na skargę), w odniesieniu do obsady kadrowej (sygnalizowane w tym samym miejscu odpowiedzi na skargę obciążenie jednego sędziego Wydziału średnio 959 sprawami), może co najwyżej prowadzić do stwierdzenia, że przewlekłość postępowania w konkretnej sprawie nie jest wynikiem zaniedbań, czy też uchybień, ze strony Sądu. Jednakże to na Państwie spoczywa obowiązek zorganizowania warunków należytego sprawowania władzy jurysdykcyjnej, w tym zapewnienia optymalnej obsady kadrowej sądów (postanowienia Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2019 r., I NSP 86/18; z 12 grudnia 2018 r., I NSP 6/18; z 1 marca 2018 r., III 11/18; z 16 marca 2006 r., III SPP 10/06, OSNP 2007 nr 7-8, poz. 120). Sąd Apelacyjny, jako jednostka reprezentująca Skarb Państwa, ponosi zatem formalną odpowiedzialność za niewłaściwe wywiązywanie się przez Państwo z powyższego obowiązku.

Uwzględniając skargę na przewlekłość postępowania apelacyjnego, wobec sformułowania przez Skarżącego stosownego żądania, Sąd Najwyższy miał obowiązek przyznać od Skarbu Państwa sumę pieniężną, o której mowa w art. 12 ust. 4 u.s.p.p. Suma ta nie stanowi odszkodowania za poniesione straty i utracone korzyści (art. 361 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.; dalej: k.c.). Nie jest również zadośćuczynieniem pieniężnym za doznaną krzywdę w rozumieniu art. 445 k.c. Suma ta pełni z jednej strony funkcję sankcji za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości przez Państwo, z drugiej zaś funkcję rekompensaty dla strony za doznaną szkodę niematerialną, będącą wynikiem przewlekłości. Wskazany przepis określa granice rzeczowej rekompensaty (2.000,00 - 20.000,00 zł), a także stanowi, że wysokość sumy pieniężnej, we wskazanych granicach, wynosi nie mniej niż 500 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania.

Skarżący wniósł o zasądzenie sumy pieniężnej w wysokości 20.000,00 zł. Rozstrzygając w tym zakresie Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, że całość postępowania sądowego w sprawie trwa niespełna 5 lat (odwołanie od kwestionowanej decyzji ZUS wpłynęło do Sądu Okręgowego w K. 23 grudnia 2015 r., k. 2 akt sądowych), w tym 3 lata trwa wyraźnie (rażąco) przewlekłe postępowanie odwoławcze. Przedmiotem sporu jest kwestia ustalenia wartości kapitału początkowego, przekładająca się w praktyce na wysokość emerytury, która jest świadczeniem szczególnym, wpływającym na materialną sytuację człowieka we wrażliwym momencie – okresie oczekiwanego odpoczynku, przy zasadniczo zaawansowanym wieku. Powoduje to, że sądy szczególnie sprawnie działać powinny właśnie w takich, „ludzkich” sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego, w których rozstrzygane są spory mające bezpośrednie przełożenie na sytuację osobistą obywateli. Z drugiej strony, podkreślić należy, że uzyskanie od Skarbu Państwa konkretnej sumy pieniężnej ma charakter subsydiarny wobec zasadniczego celu skargi na przewlekłość – swoistego „ponaglenia” konkretnego sądu do wzmożenia wysiłków na rzecz sprawnego rozpoznania sprawy. Dlatego Sąd Najwyższy zalecił Sądowi Apelacyjnemu w (...) wyznaczenie terminu rozprawy apelacyjnej nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia Prezesowi Sądu Apelacyjnego w (...) odpisu niniejszego postanowienia, uznając jednocześnie, że kwota 2.500,00 zł rekompensuje zaistnienie i skutki przewlekłości postępowania.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy na podstawie wskazanych przepisów, orzekł jak w sentencji postanowienia.

O kosztach postępowania (wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 240 zł), orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i art. 99 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575; dalej: k.p.c.), w zw. z art. 394¹ § 3 k.p.c. i w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. oraz § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 265).

