

POSTANOWIENIE

Dnia 28 września 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Adam Redzik

w sprawie ze skargi R. G.

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w (...) w sprawie sygn.

III AUa (...),

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej

i Spraw Publicznych w dniu 28 września 2021 r.,

1. **stwierdza, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w (...) w sprawie o sygn. III AUa (...) nastąpiła przewlekłość postępowania,**
2. **przyznaje skarżącej R. G. od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) sumę pieniężną w wysokości 2000 (dwa tysiące) złotych,**
3. **nakazuje zwrócić ze Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz skarżącej R. G. kwotę 200 (dwieście) złotych uiszczoną tytułem opłaty od skargi.**

UZASADNIENIE

R. G. reprezentowana przez pełnomocnika – adw. R. G, w skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez

nieuzasadnionej zwłoki z dnia 27 lipca 2021 r. (data wpływu do Sądu Najwyższego: 30 lipca 2021 r.) wniosła o:

- 1) stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawie zawisłej przed Sądem Apelacyjnym w (...) o sygn. III AUa (...);
- 2) zasądzenie od Skarbu Państwa na rzecz skarżącej kwoty 20.000 zł.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Sąd Okręgowy w K. wydał wyrok w sprawie w dniu 11 kwietnia 2018 r., sygn. VII U (...), w którym oddalono odwołanie Skarżącej od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie o prawo do emerytury. Ubezpieczona w dniu 29 maja 2018 r. wywiodła apelację, która wpłynęła do Sądu Apelacyjnego w (...) w dniu 22 czerwca 2018 r. Dnia 25 czerwca 2018 r., dokonano losowania Sędziego sprawozdawcy.

Od momentu złożenia apelacji pełnomocnik ubezpieczonej, ani też sama ubezpieczona nie dostali żadnych informacji odnośnie sprawy. Jak podkreśliła Skarżąca, od przeszło 3 lat w sprawie nie został wyznaczony nawet termin rozprawy, natomiast specyfika sprawy sprawia, że ubezpieczonej zależy na jak najszybszym jej rozpoznaniu, bowiem nie ma ona ustalonego prawa do emerytury. Skarżąca zwróciła uwagę, że niezależnie od obłożenia Sądu podobnymi sprawami, tak długi czas oczekiwania w sposób bezpośredni narusza jej prawo do sądu.

Uzasadniając wysokość żądanej sumy pieniężnej, Skarżąca wskazała, że stanowi ona surogat zadośćuczynienia za krzywdę wywołaną przewlekłością, jej celem jest zrekompensowanie negatywnych przeżyć związanych z długotrwałością postępowania sądowego, a ponadto stanowi ona sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości.

W odpowiedzi na skargę Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) wniósł o jej oddalenie, a w przypadku jej uwzględnienia o przyjęcie mniejszej kwoty odszkodowania.

Potwierdziwszy okoliczności przywołane przez skarżącą, Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) wskazał, że Sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy zgodnego z zasadą kolejności wpływu wynikająca z § 79 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Terminy wyznaczanych rozpraw wynikają natomiast z liczby spraw wpływających do Wydziału w ostatnich latach oraz obsady kadrowej.

Odejścia w stan spoczynku Sędziów Wydziału w 2018 i 2020 r. i nieobsadzanie zwolnionych stanowisk powodują, że na limit 13 etatów obecnie orzeka tylko ośmiu sędziów. Jak zaznaczył, w związku z wakacjami oraz stałym wpływem spraw, rosną zaległości, a terminy rozpoznawania spraw co do zasady wynoszą obecnie około 36 miesięcy, a na dzień 27 lipca 2021 r. pozostało do rozpoznania 5.936 spraw wszystkich kategorii (z wyłączeniem WSCP i WSCU), które podlegają rozdysponowaniu pomiędzy ośmiu Sędziów.

Zwrócił też uwagę, że dodatkowe opóźnienia spowodował stan epidemii COVID-19, z powodu którego przez około 3 miesiące nie odbywały się żadne rozprawy (wyznaczone uległy odwołaniu, nowe zaś terminy mogły być wyznaczane dopiero od połowy czerwca 2020 r.).

Jak podkreślił, 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 ocena ta, nie może być oderwana od obowiązku sądu rozpoznawania wszystkich spraw wniesionych do Sądu bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznawanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach. Szybkość orzekania nie może bowiem stanowić przeszkody we właściwym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Zaznaczył, 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 braku warunków kadrowych, biurowych i proceduralnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga ma uzasadnione podstawy.

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; dalej: ustawa lub ustawa o skardze na przewlekłość), 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. Artykuł 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania doprecyzowuje, że przy badaniu tego, 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.

Ustawa o skardze na przewlekłość nie określa wyraźnie, jaki okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Judykatura Sądu Najwyższego stoi na stanowisku, że - w przypadku sądu drugiej instancji - o przewlekłości postępowania apelacyjnego polegającej na niewyznaczeniu rozprawy apelacyjnej można mówić z reguły wówczas, gdy beczynność trwa co najmniej 12 miesięcy (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 12 maja 2005 r., III SPP 96/05; z 16 marca 2006 r., III SPP 10/06; z 21 marca 2006 r., III SPP 13/06; z 14 lipca 2016 r., III SPP 55/16; z 7 marca 2017 r., III SPP 6/17; z 19 października 2017 r., III SPP 42/17; z 21 lutego 2018 r., III SPP 3/18, z 22 stycznia 2019 r., I NSP 71/18 oraz z 3 grudnia 2019 r., I NSP 160/19). Jednak również krótsza, np. ośmiomiesięczna beczynność sądu, naruszyć może prawo strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 8 maja 2013 r., III SPP 51/13; z 17 grudnia 2013 r., III SPP 242/13; z 27 marca 2019 r., I NSP 88/18).

Ten utrwalony standard orzecniczy wyznacza swoiste domniemanie co do zaistnienia przewlekłości postępowania lub braku tejże. Jednakże przy kierowaniu się tym swoistym punktem odniesienia, przy dokonywaniu oceny sąd musi uwzględnić wszystkie okoliczności, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość i w uzasadnionych przypadkach domniemanie to może być

wzruszone (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSP 48/19). Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że nieuprawniona jest teza, iż przekroczenie okresu 12 miesięcy trwania postępowania oznacza automatycznie wystąpienie stanu przewlekłości, bez względu na okoliczności danej sprawy, a oceniając czy w danej sprawie mamy do czynienia z przewlekłością postępowania należy brać pod uwagę kryteria określone w art. 2 tej ustawy, zgodnie z którymi 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 (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 11 lipca 2019 r., I NSP 48/19; z 6 maja 2020 r., I NSP 34/20; z 10 listopada 2020 r., I NSP 142/20). Podobnie przesłanki stwierdzenia przewlekłości postępowania określa ETPC, który ocenia, czy przewlekłość postępowania jest nieuzasadniona w świetle szczególnych warunków sprawy i przy uwzględnieniu takich kryteriów, jak skomplikowanie (stopień złożoności) sprawy, zachowanie stron i organów prowadzących sprawę oraz znaczenia materii objętej skargą (zob. wyroki ETPC: z 21 września 2000 r., skarga nr 33082/96, w sprawie Wojnowicz przeciwko Polsce; z 4 kwietnia 2000 r., skarga nr 38670/97, w sprawie Dewicka przeciwko Polsce; z 26 października 2000 r., skarga nr 25693/94, w sprawie Sobczyk przeciwko Polsce; z 26 lipca 2001 r., skarga nr 29691/96, w sprawie Jedamski przeciwko Polsce; z 14 stycznia 2003 r., skarga nr 39505/98, w sprawie W.M. przeciwko Polsce; zob. też M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka - orzecnictwo, *Tom I - Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001, s. 46 i n. oraz powołane tam orzecznictwo tego Trybunału, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., I NSP 48/19). Również w orzecznictwie ETPC nie określono sztywnych granic czasowych postępowania, których przekroczenie mogłoby być automatycznie uznane za przewlekłość postępowania. Ocena spełnienia obowiązku zależy od okoliczności konkretnej sprawy, a więc wymaga uwzględnienia wielu czynników wpływających na tok postępowania (zob. P. Gorajewski, *Rozsądny termin rozpoznania sprawy przez sąd w świetle standardu Rady Europy a praktyka sądowoadministracyjna (w) Stosowanie Prawa Europejskiego w orzecznictwie sądowym z 2019 r.*, s. 69-70; oraz powołane tam orzecznictwo ETPC).

Powyższe oznacza, że przewlekłości postępowania nie ocenia się w sposób mechaniczny, lecz w każdej sprawie indywidualnie (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 11 lipca 2019 r., I NSP 48/19; z 6 maja 2020 r., I NSP 34/20; z 10 listopada 2020 r., I NSP 142/20).

Dokonując oceny, czy doszło do przewlekłości postępowania, a tym samym czy naruszone zostało prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, sąd – stosownie do treści art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość – obok upływu czasu, uwzględnia indywidualne okoliczności sprawy związane z postępowaniem oraz okoliczności związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości. Przewlekłość postępowania nie może być jednak usprawiedliwiona samymi niedostatkami organizacyjnymi wymiaru sprawiedliwości. Skarb Państwa nie może więc zwolnić się z odpowiedzialności za przewlekłość postępowania sądowego, powołując się tylko na zaniedbania władz publicznych w zakresie zapewnienia sądom optymalnych warunków do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, skutkujące nadmiernym obciążeniem sędziów pracą oraz zaległościami w rozpatrywaniu spraw sądowych (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 3 grudnia 2019 r., I NSP 160/19; z 6 maja 2020 r., I NSP 34/20; z 10 listopada 2020 r., I NSP 142/20).

W przedmiotowej sprawie, akta sprawy wraz z apelacją wpłynęły do Sądu Apelacyjnego w (...) 22 czerwca 2018 r. Do dnia wniesienia skargi na przewlekłość Sąd Apelacyjny nie wyznaczył terminu rozpoznania apelacji. Jak zauważył pełnomocnik skarżącej, od przeszło 3 lat w sprawie nie został wyznaczony nawet termin rozprawy.

Sąd Najwyższy stwierdza, że zachowanie skarżącej nie mogło w żadnej mierze wpłynąć na wydłużenie czasu postępowania. W tym kontekście Sąd Najwyższy stwierdza, że doszło do przewlekłości postępowania.

Na powyższe nie ma znaczącego wpływu wskazana przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...) okoliczność stanu epidemii COVID-19. Obowiązujący w dniach 31 marca - 16 maja 2020 r. art. 15zżs ust. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374), zgodnie z którym

zaprzestanie czynności przez sąd, organ lub podmiot, prowadzące odpowiednio postępowanie lub kontrolę, w okresie, o którym mowa w ust. 1 (tj. w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19), nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został ogłoszony na mocy § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433) od 14 marca 2020 r., a zgodnie z § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491), w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

Odjęcie okresu obowiązywania ww. art. 15zżs, od okresu ponad trzech lat, dzielącego wpływ akt sprawy wraz z apelacją do Sądu Apelacyjnego w (...) i wniesienia skargi na przewlekłość, w znaczący sposób nie skraca tego ostatniego.

Dla stwierdzenia przewlekłości postępowania irrelewantne pozostają argumenty dotyczące liczby wpływających spraw i obciążenia orzeczniczego, jak też wszelkie inne okoliczności związane z organizacją Sądu Apelacyjnego w (...). Zgodnie z przywołaną już treścią art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość, dokonując oceny, czy naruszone zostało prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, obok upływu czasu, uwzględnia się indywidualne okoliczności sprawy. Tym samym nie ma tu miejsca na szerokie uwzględnienie kwestii organizacyjnych, niestanowiących *de iure* składnika konkretnego postępowania (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 17 grudnia 2013 r., III SPP 242/13; z 22 stycznia 2019 r., I NSP 71/18; z 14 października 2020 r., I NSP 141/20). Kwestia właściwej organizacji sądownictwa jest obowiązkiem państwa, na co wielokrotnie zwracał uwagę ETPC i Sąd Najwyższy (zob. wyrok ETPC w sprawie Sutter przeciwko Szwajcarii z 22 lutego 1984 r., skarga nr 8209/78; wyrok ETPC w sprawie Wasilewski przeciwko Polsce z 21 grudnia 2000 r., skarga nr 32734/96; postanowienia Sądu

Najwyższego: z 8 marca 2005 r., III SPP 34/04; z 15 lipca 2005 r., III SPP 121/05; z 16 stycznia 2018 r., III SPP 57/17; z 26 kwietnia 2019 r., I NSP 18/19; z 10 listopada 2020 r., I NSP 142/20).

Jak wskazał Sąd Najwyższy, uzyskanie od Skarbu Państwa konkretnej sumy pieniężnej (od 2.000 do 20.000 zł) stanowi sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości oraz rekompensatę dla skarżącego za krzywdę moralną spowodowaną przewlekłością postępowania (postanowienia Sądu Najwyższego: z 24 stycznia 2019 r., I NSP 78/18; z 27 listopada 2019 r., I NSP 172/19). Takie „odszkodowanie” ma jednak charakter subsydiarny wobec zasadniczego celu skargi na przewlekłość – swoistego „ponaglenia” konkretnego sądu do wzmożenia wysiłków na rzecz sprawnego rozpoznania sprawy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSP 172/19).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się funkcjonalną złożoność postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania. Jej celem nie jest samo stwierdzenie faktu przewlekłości i ewentualne zasądzenie odpowiedniego odszkodowania, lecz wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu (zdyscyplinowanie sądu do podjęcia czynności właściwych na danym etapie postępowania) i w ten sposób przeciwdziałanie przewlekłości w czasie trwania postępowania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 76/05).

Należy podkreślić, że orzekając o zasadności skargi na przewlekłość postępowania brać należy również pod uwagę konieczność zachowania równowagi między motywującym i kompensacyjnym wymiarem skargi. Skarga nie powinna bowiem stanowić inspiracji dla wszczynania postępowań, których rzeczywistą funkcją nie jest obrona praw podmiotowych, ale wykreowanie sprawy w toku z nadzieją na zaistnienie przewlekłości, która pozwoli na uzyskanie określonej kwoty z tytułu przewlekłości. W sytuacji takiej można by mówić o nadużyciu uprawnienia do wystąpienia ze skargą na przewlekłość, która to okoliczność winna być brana przez sąd pod uwagę. Uwzględnianie takich abuzywnych skarg nie tylko nie służyłoby rozwiązaniu problemu przewlekłości postępowań, ale wręcz mogłoby generować kolejne utrudnienia dla sądów, wynikające z możliwości generowania pozornych spraw w nadziei na możliwość wystąpienia w nich ze skargą

na przewlekłość (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2020 r., I NSP 142/20).

W realiach niniejszej sprawy Skarżąca uzasadniając wysokość żądanej kwoty wskazała, że powinna być ona uzależniona przede wszystkim od dwóch kwestii tj. czasu stwierdzonej przewlekłości oraz znaczenia sprawy, w której nastąpiła przewlekłość. Wyjaśniając znaczenie sprawy, Skarżąca poprzestała na ogólnym stwierdzeniu, iż „uzależnienie rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy od uzyskania przez ubezpieczoną prawa do emerytury jest dla niej kluczową sprawą, rzutującą na jej przyszłość”.

Skarga na przewlekłość złożona została przed wyznaczeniem terminu posiedzenia, zatem miała nade wszystko dyscyplinować sąd. Skarżąca nie skorzystała jednak z przewidzianej w art. 6 ust. 3 ustawy możliwości żądania, by Sąd Najwyższy zobowiązał sąd rozpoznający sprawę do podjęcia odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, poprzestając na żądaniu zasądzenia sumy pieniężnej. Takie rozłożenie akcentów w sposobie sformułowania *petitum* nie jest w pełni spójne z twierdzeniem o szczególnym znaczeniu rozstrzygnięcia dla Skarżącej.

Mając na względzie powyższe ustalenia oraz fakt, że łączny okres postępowania w dwóch instancjach na dzień wniesienia skargi wyniósł nieco ponad trzy lata, Sąd Najwyższy uznał, że adekwatna jest kwota 2.000 zł.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.