

POSTANOWIENIE

Dnia 16 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie ze skargi R. N.

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki w sprawie toczącej się przed Sądem Apelacyjnym w (...) pod sygn. akt V AGa (...)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 16 grudnia 2020 r.

- 1. stwierdza, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w (...) w sprawie sygn. akt V AGa (...) nastąpiła przewlekłość postępowania;**
- 2. przyznaje skarżącemu od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) sumę pieniężną w wysokości 2 000 (dwa tysiące) zł;**
- 3. zobowiązuje Sąd Apelacyjny w (...) do rozpoznania sprawy w terminie trzech miesięcy od dnia rozpoznania skargi;**
- 4. oddala skargę w pozostałym zakresie;**
- 5. nakazuje zwrócić ze Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz skarżącego opłatę od skargi w wysokości 200 (dwieście) zł;**
- 6. zasądza od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz skarżącego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

UZASADNIENIE

W dniu 30 września 2020 r. do Sądu Najwyższego wpłynęła sporządzona przez pełnomocnika skarga R. N. na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Skarżący zażądał w niej: stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie toczącej się przed Sądem Apelacyjnym w (...) (dalej: SA w [...].) pod sygn. akt V AGa (...); zobowiązania Sądu Apelacyjnego w (...) do rozpoznania sprawy w terminie dwóch miesięcy od dnia rozpoznania skargi; przyznania od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości 5.000,00 PLN; zasądzenia od Skarbu Państwa - Prezesa SA w [...]. kosztów niniejszego postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że w dniu 27 grudnia 2018 r. nadał przesyłkę poleconą, której adresatem był Sąd Okręgowy w K., zawierającą apelację od wyroku wydanego w sprawie prowadzonej przez ten Sąd pod sygn. akt XIV GC (...). Apelacja została doręczona adresatowi w dniu 31 grudnia 2018 r. Z danych zawartych w Portalu Informacyjnym Sądów Powszechnych Apelacji (...) wynika, że Sąd Okręgowy przekazał akta tej sprawy w dniu 24 kwietnia 2019 r. Sprawie została nadana sygnatura V AGa (...) i przydzielony został sędzia referent. Od tamtego czasu, jak wskazuje skarżący, do chwili wniesienia skargi nie zostały podjęte żadne czynności w sprawie. Z informacji zamieszczonych na Portalu nie wynika bowiem, aby apelacja została doręczona stronie powodowej, ani że został wyznaczony termin rozprawy apelacyjnej, chociaż od dnia przedstawienia akt sprawy sądowi drugiej instancji upłynęło ponad 16 miesięcy. W ocenie skarżącego brak rozpoznania sprawy przez tak długi okres naraził go na stres i frustrację wywołane wydłużonym ponad miarę stanem niepewności co do wyniku postępowania i okresu oczekiwania na rozstrzygnięcie, w szczególności na jego finansowe konsekwencje.

W odpowiedzi na skargę, która wpłynęła do Sądu Najwyższego w dniu 29 października 2020 r., Prezes SA w [...]. wniósł o oddalenie skargi. W uzasadnieniu potwierdził, że akta sprawy z apelacją skarżącego wpłynęły do SA w [...]. dnia 24 kwietnia 2019 r., następnie wskazał, że wyznaczono losowo

sędziego referenta, a w dniu 15 września 2020 r. skierowano do losowania składu sędziowskiego. Następnie w dniu 21 września 2020 r. skierowano do stron zawiadomienie o treści art. 15 zzs¹ 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm., dalej: u.COVID-19), umożliwiające rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Prezes przedstawił też statystykę odnoszącą się do średniego czasu oczekiwania na rozprawę w V Wydziale Cywilnym SA w [...]. za lata 2016-2019 oraz ilości spraw wpływających do tego wydziału w wskazanym okresie. Ponadto stwierdził, że w roku 2020 zanotowano jeszcze większy wpływ spraw w stosunku do analogicznego okresu w roku poprzedzającym. Niewątpliwie, zdaniem Prezesa, na pracę wydziału, tak jak i innych wydziałów, w sposób istotny miały wpływ ostatnie wydarzenia związane z zagrożeniem epidemicznym i stanem epidemii z powodu COVID-19, co przełożyło się na obecne wyniki pracy wydziału. Na dzień 30 września 2020 r. w wydziale pozostawało do załatwienia 1709 spraw w tym w repertorium Aca 812 spraw, a w repertorium AGa 725 sprawy. Sytuacja ta, zdaniem Prezesa powoduje, że sędziowie w liczbie 9, nie są w stanie doprowadzić do likwidacji zaległości, mając na uwadze także to, że bieżący wpływ jest trudny do przewidzenia, a w sposób istotny zwiększał się przed ostatnimi wydarzeniami związanymi ze stanem epidemii.

Prezes zwrócił także uwagę, że art. 15 zzs ust. 11 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie 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 oraz niektórych innych ustaw, który stanowił, iż zaprzestanie czynności przez sąd prowadzący postępowanie w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie może być podstawą wywodzenia środków prawnych dotyczących beczynności, przewlekłości lub naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniesiona skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem postępowania wywołanego skargą na przewlekłość jest bowiem badanie, czy doszło do naruszenia przysługującego skarżącemu prawa do sądu przez przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie od chwili jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia. 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 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 75, dalej: u.s.przewl.) została wprowadzona w celu konieczności zapewnienia przestrzegania prawa każdego obywatela do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, które zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu (art. 1 ust. 1 u.s.przewl.). Realizacją tego celu jest przysługujące obywatelowi prawo do wniesienia skargi o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jego 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.

Stwierdzenie, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, zależy w szczególności od oceny terminowości i prawidłowości podjętych czynności przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. W ocenie tej 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 złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania (art. 2 ust. 2 u.s.przewl.). W przyjętym rozwiązaniu prawnym nie chodzi zatem wyłącznie o samą szybkość postępowania rozumianą jako wartość samą w sobie, ale także o uwzględnienie istoty treści tego prawa wyrażającej się w prawie do rzetelnego procesu, który nakłada na państwa obowiązek zorganizowania systemu prawnego w sposób pozwalający sądom

spełnić wszystkie wynikające z niego warunki, łącznie z rozpatrzeniem sprawy w rozsądnym terminie.

Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki mieści się bowiem w pojęciu prawa do rzetelnego procesu sądowego przewidzianym w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP), zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: Konwencja). Również kryteria oceny wskazane w ustawie korespondują z tymi, które uwzględnia Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawach ze skarg o naruszenie art. 6 Konwencji w przedmiotowym zakresie. Przy ocenie, czy długość postępowania w konkretnej sprawie była „rozsądna” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał wielokrotnie wskazywał na stopień skomplikowania sprawy, zachowanie organów właściwych do jej rozpatrzenia, zachowanie skarżącego oraz znaczenie sprawy dla niego. Ponadto przedmiotem oceny była przede wszystkim całość postępowania, która zależy także od staranności stron i podejmowanych przez nie działań dla przyspieszenia postępowania. Te właśnie kryteria oraz w szczególności okoliczności konkretnej sprawy są elementami oceny, przy czym jak wskazywano w orzecznictwie Trybunału, tylko niektóre kategorie spraw ze względu na swoją naturę wymagały wyjątkowej pilności rozstrzygnięć. Należą do nich w szczególności sprawy dotyczące opieki nad dziećmi, stanu cywilnego i zdolności do czynności prawnych oraz spory ze stosunku pracy.

Pojęcie przewlekłości postępowania, również na gruncie polskiego prawa, nie jest bezpośrednio zależne od długości toczącego się procesu i okresu oczekiwana na termin rozstrzygnięcia. W ocenie Sądu Najwyższego nie można dokonywać ocen wyłącznie przez pryzmat czasu, jaki upłynął od momentu wniesienia pozwu do momentu wydania prawomocnego rozstrzygnięcia. Przyjmuje się, że przewlekłość jest pojęciem odnoszącym się do konkretnego zdarzenia, które po wnikliwej analizie należałoby uznać za nadmiernie rozciągnięte w czasie i niezasadnie przedłużające się. Co do zasady więc przewlekłość jest pojęciem

względny i zawsze musi być odnoszona do konkretnych realiów sprawy i przyjętego trybu postępowania. Należy także nadmienić, że w orzecznictwie wskazuje się, że jedynie nadmierne odstępstwa od czasu koniecznego do wykonania określonych czynności sądowych, prac i procedur mogą być uznawane za tworzące stan nieuzasadnionej zwłoki (zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III SPP 33/17). Należy jednak zdecydowanie podkreślić, że zgodnie z dominującym poglądem wyrażanym wielokrotnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, za przejaw naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki uważa się wielomiesięczną (co najmniej roczną) bezczynność sądu polegającą na przykład na niewyznaczeniu rozprawy, także rozprawy apelacyjnej (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 9 stycznia 2018 r., III SPP 56/17; z 22 marca 2017 r., III SPP 7/17; z 12 maja 2005 r., III SPP 96/05, OSNP 2005 nr 23, poz. 384; z 16 marca 2006 r., III SPP 10/06, OSNP 2007 nr 7-8, poz. 120; z 21 marca 2006 r., III SPP 13/06, OSNP 2007 nr 7-8, poz. 121; z 14 marca 2007 r., III SPP 3/07), oczywiście jeśli nie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające opóźnienie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska skarżącego. Niewątpliwie z analizy przedstawionych dokumentów wynika, że od czasu przesłania akt wraz z apelacją skarżącego do SA w [...]. tj. 24 kwietnia 2019 r. do chwili złożenia skargi tj. do 23 września 2020 r. upłynęło niespełna 17 miesięcy. Nie ma także wątpliwości, że w tym czasie nie został wyznaczony termin rozprawy apelacyjnej. Jedynie, jak się wydaje, na skutek wniosku pełnomocnika skarżącego złożonego w dniu 14 września 2020 r., doszło do wylosowania składu orzekającego (15 września 2020 r.) i wydania zarządzenia z dnia 21 września 2020 r. o braku konieczności przeprowadzenia rozprawy i skierowania sprawy skarżącego do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Podjęte przez SA w [...]. czynności nie mogą jednak wpłynąć na negatywną ocenę czasu trwania postępowania w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy bierze pod uwagę wyjaśnienia Prezesa SA w [...]., że długi czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy wynikał z dużej liczby spraw wpływających do V Wydziału Cywilnego SA w [...]. oraz niewystarczającej liczby sędziów powołanych do ich rozpoznania, a także konieczności przestrzegania

zasady ich rozpoznawania według kolejności wpływu. Należy jednak zauważyć, że przedmiotowa skarga związana jest z jednym z istotnych dla człowieka praw do rzetelnego procesu sądowego, a więc nie może zniknąć z pola widzenia konieczność przestrzegania konstytucyjnych i europejskich standardów w tym względzie. ETPC niejednokrotnie wskazywał, że Sądy powinny uwzględniać również czynniki leżące poza sądem, a wynikające z zaniedbań systemowych państwa w tym zakresie. Sam fakt braku winy sędziego w sprawnym rozpoznawaniu sprawy nie powinien mieć decydującego znaczenia. Dla strony czy też uczestnika postępowania nie ma bowiem znaczenia, gdzie tkwi źródło przewlekłości postępowania: czy w niedbalstwie i opieszałości sądu, przepracowaniu czy obłożeniu sędziego, czy też w państwie, które nie przyjęło odpowiednich rozwiązań w celu zapobieżenia systemowej przewlekłości postępowań. Zła organizacja wymiaru sprawiedliwości, brak odpowiedniego budżetu czy też zbyt duża ilość spraw przypadająca na jednego sędziego nie powinny obciążać uczestników postępowania. Prawem strony każdego postępowania jest bowiem zgodnie z art. 6 Konwencji, aby odbyło się ono w rozsądnym terminie (zob. M. Mrowicki, *Przewlekłość postępowania i jej systemowy charakter w Polsce. Glosa do wyroku ETPC z 7 lipca 2015 r.*, nr: 72287/10, 13927/11 i 46187/11, LEX/el. 2016, s. 7).

Sąd Najwyższy uwzględnił także wskazane przez Prezesa SA w [...] okoliczności związane z ograniczeniem funkcjonowania sądów z powodu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19. Sąd Najwyższy nie zaprzecza, że ograniczenia dotyczące konieczności zdjęcia z wokandy rozpraw i posiedzeń jawnych, wynikające z wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r., mogły wpłynąć na przedłużające się rozpoznawanie spraw, które nie zostały zakwalifikowane jako pilne. Należy jednak zwrócić uwagę, że już w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. czas oczekiwania na wyznaczenie przez SA w [...] terminu rozprawy apelacyjnej wynosił już niemal 12 miesięcy. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma zatem znaczącego wpływu wskazany przez Przewodniczącego SA w [...] przepis art. 15zzs COVID-19, zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID bieg terminów procesowych i sądowych

w postępowaniach wskazanych w ustawie nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Przepis ten został uchylony 16 maja 2020 r. Konsekwentnie należy uznać, że terminy procesowe, których bieg rozpoczął się przed 14 marca 2020 r., uległy zawieszeniu na okres od 31 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r. Odjęcie wskazanego okresu jednego miesiąca i 23 dni, od okresu niemal 17 miesięcy, dzielącego wpływ akt sprawy wraz z apelacją do SA w [...] oraz nieplanowany termin jej rozpoznania do czasu wpłynięcia skargi, w znaczący sposób nie zmienia oceny Sądu Najwyższego w tym względzie.

Osobną kwestią jest natomiast ocena żądania przez skarżącego przyznania sumy pieniężnej tytułem zadośćuczynienia za powstałą przewlekłość postępowania. Z ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że wysokość sumy pieniężnej musi być proporcjonalna do wielkości zwłoki. Należy także uwzględnić okoliczność, że suma pieniężna zasądzana w związku ze stwierdzoną przewlekłością nie ma na celu wyrównania szkody powstałej na skutek przewlekłości, ale ma stanowić swego rodzaju rekompensatę za zwłokę w rozwlekłym rozpoznaniu sprawy. Jak wskazuje się w orzecznictwie przyznanie „odpowiedniej sumy pieniężnej” na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.przewl. pełni także rolę sankcji dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości (postanowienia Sądu Najwyższego: z 2 marca 2016 r., III SPP 45/16; z 24 lutego 2016 r., III SPP 53/15).

Ustalając wysokość sumy pieniężnej Sąd Najwyższy miał także na względzie treść art. 12 ust. 4 u.s.przewl., który nakazuje przy uwzględnieniu skargi przyznać od Skarbu Państwa sumę pieniężną w wysokości od 2.000 do 20.000 złotych, przy czym jej granica wynosi nie mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania. Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania. W realiach niniejszej sprawy, uwzględniając powstały okres przewlekłości, jak również fakt, że zmierza ona do rozstrzygnięcia Sąd postanowił przyznać rekompensatę dla skarżącego w dolnych granicach przewidzianych

we wskazanej ustawie.

Ze względu na powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.przewl. orzekł jak w sentencji.