

POSTANOWIENIE

Dnia 1 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie ze skargi A.S. (poprzednio: K.)

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym 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 1 grudnia 2021 r.

- 1. stwierdza, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w (...) w sprawie sygn. akt III AUa (...) wystąpiła przewlekłość postępowania;**
- 2. przyznaje Skarżącej od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) sumę pieniężną w wysokości 4 000 (cztery 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 Skarżącej kwotę 200 (dwieście) złotych uiszczoną tytułem opłaty od skargi;**

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

UZASADNIENIE

A. S. (poprzednio: K., dalej: Skarżąca) w dniu 13 sierpnia 2021 r. wniosła do Sądu Najwyższego skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: skarga na przewlekłość). Skarżąca zażądała w niej: 1. stwierdzenia, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w (...), w sprawie z odwołania skarżącej od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) z 17 stycznia 2019 r. sygn. akt III AUa (...) nastąpiła przewlekłość postępowania; 2. zobowiązania Sądu Apelacyjnego w (...) do rozpoznania apelacji w terminie 2 miesięcy od dnia wydania orzeczenia uwzględniającego skargę; 3. zasądzenia od Skarbu Państwa – Sąd Apelacyjny w (...), kwoty 5 000,00 zł na jej rzecz tytułem rekompensaty za przewlekłość postępowania wraz z kosztami postępowania, w tym zastępstwa procesowego według norm prawem przewidzianych.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca podniosła, że postępowanie odwoławcze przed Sądem Apelacyjnym w (...) toczy się od 27 maja 2020 r. (błędnie wskazane w odwołaniu jako 27 maja 2021 r.), od tej daty do dnia wniesienia skargi, sąd odwoławczy nie podjął żadnej czynności procesowej (poza zarejestrowaniem sprawy w repertorium), w szczególności nie doszło do wyznaczenia terminu rozprawy apelacyjnej. Skarżąca zwróciła uwagę na charakter sprawy, podając że do chwili obecnej nie został rozstrzygnięty jej status jako ubezpieczonej i nie może ona skorzystać z żadnych świadczeń związanych z adopcją małoletniego, nawet w najniższej wysokości, które to świadczenie przysługuje niezależnie od tego, czy kobieta była ubezpieczona, czy też nie. Konsekwencje finansowe tak długiego rozpoznania sprawy, są więc daleko idące, co uzasadnia żądanie odszkodowania w kwocie 5 000,00 zł.

W odpowiedzi na skargę z 2 listopada 2021 r., Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) wniósł o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu pisma wskazał, że apelacja Skarżącej wpłynęła do Sądu Apelacyjnego w (...) 12 czerwca 2020 r. i została przydzielona sędziemu referentowi 18 czerwca 2020 r. Następnie wskazał na konieczność rozpoznania wpływających spraw w kolejności, co w związku z trudną sytuacją kadrową Wydziału oraz rozmiarem obciążeń sędziów powoduje znaczne wydłużanie się średniego czasu postępowania. Tym bardziej, że sprawa Skarżącej nie należała do kategorii spraw pilnych. Podniósł również, że dodatkowe opóźnienia w pracy Sądu spowodował stan epidemii COVID-19, z powodu, którego przez około 2 miesiące nie odbywały się żadne rozprawy (wyznaczone uległy odwołaniu, nowe zaś terminy mogły być wyznaczane dopiero od połowy czerwca 2020 r.). W ten sposób przesunęła się cała kolejka oczekujących na termin spraw. Jest to dodatkowa przyczyna oczekiwania na rozprawę, niemniej dominujące są przyczyny wynikające z nadmiernych obciążeń.

W konkluzji uzasadnienia Prezes Sądu Apelacyjnego w (...) wskazał, że sędzia referent wyznaczony do niniejszej sprawy (orzekający obecnie w połowie wymiaru z uwagi na pełnioną funkcję) na dzień wpływu niniejszej sprawy posiadał w swoim referacie 357 spraw oczekujących na rozpoznanie. Mając na względzie przedstawione okoliczności, dotyczące: wewnętrznej organizacji, porządku podejmowanych czynności, charakteru niniejszej sprawy, dużą zaległość spraw w Wydziale związaną z niewystarczającą obsadą sędziowską oraz brak wniosku o przyspieszenie terminu rozpoznania sprawy, a także stan zagrożenia epidemicznego i epidemii – oceniane pod kątem wypracowanych w orzecznictwie sądowym krajowym i europejskim kryteriów oceny postępowań sądowych i czasu ich trwania – w ocenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w (...) wskazują, że przedmiotowa skarga nie znajduje uzasadnionych podstaw i winna zostać oddalona.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem postępowania wywołanego skargą na przewlekłość jest 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. lub ustawa o skardze na przewlekłość postępowania), została wprowadzona w celu 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.). Środkiem do realizacji tego celu jest przysługujące obywatelowi prawo do wniesienia skargi o stwierdzenie naruszenia jego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

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 zostało wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP obok prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy 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: ETPCz lub Trybunał) w sprawach ze skarg o naruszenie art. 6 EKPCz w przedmiotowym zakresie.

Przy ocenie, czy długość postępowania w konkretnej sprawie była „rozsądna” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał wielokrotnie wskazywał na potrzebę uwzględnienia stopnia skomplikowania sprawy, zachowania organów właściwych do jej rozpatrzenia, zachowania skarżącego oraz znaczenia sprawy dla skarżącego. Przedmiotem oceny jest całość postępowania, która zależy także od staranności stron i podejmowanych przez nie działań dla przyspieszenia postępowania. Strona ma nie tylko powstrzymać się od składania wniosków i odwołań przedłużających rozpatrywanie sprawy, ale również podejmować kroki umożliwiające jej sprawniejsze prowadzenie. 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 względnym 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).

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) beczynność sądu polegającą na przykład na niewyznaczaniu 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.

Z analizy przedstawionych dokumentów wynika, że od czasu wniesienia apelacji do Sądu Apelacyjnego w (...) od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 2 marca 2020 r. (X U (...)), tj. od 12 czerwca 2020 r. do chwili skutecznego złożenia skargi do Sądu Najwyższego, tj. do 12 października 2021 r. upłynął rok i cztery miesiące (tj. 16 miesięcy), a od wniesienia skargi do Sądu Apelacyjnego w (...), tj. od 8 września 2021 r., 15 miesięcy. Następnie po niezwłocznym wyznaczeniu sędziego sprawozdawcy (18 czerwca 2020 r.), z dniem 28 sierpnia 2020 r. wpłynęła odpowiedź ZUS-u na apelację Skarżącej. Do chwili wniesienia skargi nie został wyznaczony termin rozprawy apelacyjnej.

Sąd Najwyższy bierze pod uwagę wyjaśnienia Prezesa, wskazujące na problemy organizacyjne obecne w Sądzie Apelacyjnym w (...). Należy jednak zauważyć, że przedmiotowa skarga związana jest z jednym z istotnych dla człowieka praw – prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc nie może zniknąć z pola widzenia konieczność przestrzegania konstytucyjnych i europejskich standardów w tym względzie. Europejski Trybunał Praw Człowieka niejednokrotnie wskazywał, że organy orzekające 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 zaniedbaniach i opieszałości sądu, przepracowaniu czy objętości referatu 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 ponadto okoliczności związane z ograniczeniem funkcjonowania sądów z powodu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19. Terminy procesowe, których bieg rozpoczął się przed 14 marca 2020 r., uległy bowiem zawieszeniu na okres od 31 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r., a więc tuż przed wniesieniem apelacji Skarżącej. Nawet odjęcie wskazanego okresu, tj. jednego miesiąca i 23 dni od okresu 15 miesięcy, dzielącego wpływ apelacji do Sądu Apelacyjnego w (...) oraz brak wyznaczenia terminu jej rozpoznania do czasu wpłynięcia skargi, w znaczący sposób nie zmienia oceny Sądu Najwyższego w tym względzie.

Osobną kwestią jest natomiast ocena żądania przez Skarżącą 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 rozpoznaniu sprawy. Jak wskazuje się w orzecznictwie przyznanie „odpowiedniej sumy pieniężnej” na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania 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).

W niniejszej sprawie postępowanie zainicjowane odwołaniem Skarżącej od decyzji ZUS z 19 stycznia 2019 r. trwa ponad 2 i pół roku. Przewlekłość postępowania wystąpiła na jednym z jego etapów – w postępowaniu odwoławczym,

i trwa do chwili obecnej. Kwota zasądzana na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania wynosi nie mniej kwotę 500 zł za każdy zakończony rok postępowania niezależnie, czy w określonej fazie miała miejsce przewlekłość, czy też nie, i musi się mieścić w przedziale 2 000 - 20 000 zł. Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 zł za każdy rok trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania.

Data końcową, jaką należy wziąć pod uwagę dla ustalenia okresu, za który przysługuje roszczenie z art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania jest data orzekania w przedmiocie przewlekłości postępowania, chyba że postępowanie to zakończyło się wcześniej. Sąd Najwyższy uznał, że na rzecz Skarżącej należy zasądzić wskazaną wyżej kwotę w związku ze stwierdzeniem przewlekłości w sprawie. Wysokość tej kwoty jest proporcjonalna do wielkości zwłoki, jej przyczyn oraz dotkliwości dla Skarżącej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05).

Kwota 4 000 zł stanowi z jednej strony wystarczającą rekompensatę dla Skarżącej w związku ze stwierdzeniem przewlekłości w sprawie z jej odwołania, z drugiej zaś stanowi sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości. Co prawda Skarżąca nie wносиła o przyspieszenie rozpoznania sprawy, trzeba jednak zarazem zwrócić uwagę na wskazane w art. 2 ust. 2 u.s.przewl., czynniki rzutujące na kwestię przewlekłości postępowania oraz rekompensaty związanej z jej stwierdzeniem: stopień faktycznej i prawnej zawichości sprawy, znaczenie dla strony, która wniosła skargę oraz zachowanie się strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Sprawa, której dotyczy skarga na przewlekłość nie jest zawiła faktycznie i prawnie, ma ona jednak doniosłe znaczenie dla Skarżącej, z uwagi na charakter świadczeń, których dotyczy. Ponadto zachowanie strony, która wniosła skargę w żaden sposób nie przyczyniło się do przedłużenia postępowania. Wynikający z ustawy obowiązek uwzględniania przez sąd znaczenia sprawy dla strony, która wniosła skargę na przewlekłość oraz stopień jej zawichości znajduje potwierdzenie w orzecznictwie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym.

Sąd Najwyższy wskazywał natomiast, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych o świadczenia służące zaspokojeniu bieżących kosztów utrzymania powinny być rozpoznawane w sposób szczególnie sprawny (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05). Ponadto ETPCz wskazał, że sprawy pracownicze oraz dotyczące ubezpieczeń społecznych powinny być rozpatrywane szybciej (wyrok ETPCz z 30 października 1999 r. w sprawie Styranowski przeciwko Polsce, Reports 1998-VIII, s. 3376), a niniejsza sprawa do takich należy.

Dodatkowo podkreślić również należy, że przedmiotem sprawy, której skarga dotyczy, tj. sprawy zainicjowanej odwołaniem od decyzji ZUS z 19 stycznia 2019 r., jest ustalenie objęcia (bądź nie) Skarżącej ubezpieczeniem społecznym. Wobec powyższego brak rozstrzygnięcia sprawy rzutuje na obecną sytuację życiową Skarżącej, która pozostaje w stanie ciągłej niepewności. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie zawiera więc szczególne okoliczności, które zdaniem Sądu Najwyższego uzasadniają przyznanie powyższej kwoty.

W pkt. 6 sentencji postanowienia, na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 391 § 3 k.p.c., art. 394¹ § 3 k.p.c., art. 398²¹ k.p.c. i art. 8 ust. 2 u.s.przewl. Zasądzona od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...), na rzecz Skarżącej kwota 240 zł stanowi wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącej będącego adwokatem, której wysokość ustalono na podstawie § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1800).

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