

POSTANOWIENIE

Dnia 19 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie ze skargi J. C.

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Krakowie w sprawie o sygn. III AUa 3041/20,

z udziałem Skarbu Państwa - Prezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 19 września 2023 r.,

- 1. stwierdza, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Krakowie w sprawie o sygn. III AUa 3041/20 nastąpiła przewlekłość postępowania;**
- 2. zaleca Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie wyznaczenie terminu rozprawy w sprawie o sygn. III AUa 3041/20 w terminie trzech miesięcy od dnia zwrotu akt;**
- 3. przyznaje skarżącemu J. C. od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Krakowie sumę pieniężną w wysokości 2000 (dwa tysiące) zł za okres od 26 września 2019 r. do 19 września 2023 r.;**
- 4. zasądza od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Krakowie na rzecz J. C. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego za czas po upływie tygodnia od dnia jego doręczenia**

**Skarbowi Państwa – Prezesowi Sądu Apelacyjnego w Krakowie
do dnia zapłaty tytułem zwrotu kosztów postępowania ze skargi;
5. oddala skargę w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

J. C. (dalej: „Skarżący”) wniósł pismem z 8 sierpnia 2023 r. do Sądu Najwyższego skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: „skarga na przewlekłość”), w której zażądał:

1. stwierdzenie postanowieniem, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Krakowie pod sygn. akt III AUa 3041/20 nastąpiła przewlekłość postępowania;

2. zalecenie Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie wyznaczenie w sprawie o sygn. akt III AUa 3041/20 rozprawy w terminie trzech miesięcy od dnia rozpoznania skargi;

3. przyznanie na rzecz Skarżącego od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w Krakowie, na podstawie art. 12 ust. 4 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 (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 75 ze zm., dalej: „ustawa o skardze na przewlekłość”) sumy pieniężnej w kwocie 2000 zł;

4. zasądzenie od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w Krakowie na rzecz Skarżącego kwoty 257 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że w dniu 8 grudnia 2020 r. Skarżący wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 października 2020 r. w sprawie do sygn. akt VII U 3854/19. Kolejno dnia 23 grudnia 2020 r. Sąd Apelacyjny wezwał pełnomocnika Skarżącego do uzupełnienia braków formalnych apelacji, które zostały uzupełnione pismem z dnia 11 stycznia 2021 r. Następnie w dniu 20 stycznia 2021 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie doręczył organowi rentowemu

odpis apelacji wniesionej przez Skarżącego. Po tym dniu Sąd Apelacyjny w Krakowie nie podjął żadnych dalszych czynności w sprawie, w szczególności pomimo upływu ponad dwóch i pół roku od wniesienia apelacji nie wyznaczył terminu rozprawy apelacyjnej. Zdaniem Skarżącego, w tym stanie rzeczy wobec trwającej ponad dwa i pół roku bezczynności Sądu Apelacyjnego skarga niniejsza i zawarte w niej wnioski są w pełni uzasadnione.

W odpowiedzi na skargę z 17 sierpnia 2023 r., Prezes Sądu Apelacyjnego w Krakowie (dalej również: „SA w Krakowie”) wniósł o oddalenie skargi, a w przypadku jej uznania o przyjęcie mniejszej kwoty odszkodowania. W uzasadnieniu wskazał, że 17 grudnia 2020 r. do III Wydziału tutejszego Sądu wpłynęła apelacja wnioskodawcy J. C. od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 23 października 2020 r., sygn. VII U 3854/19, w sprawie o wysokość emerytury. Tego samego dnia, tj. 17 grudnia 2020 r., sprawę zarejestrowano pod sygn. III AUa 3041/20 a w dniu 18 grudnia 2020 r. wylosowano przez System Losowego Przydziału Spraw sędziego sprawozdawcę. 4 lutego 2021 r. wpłynęła odpowiedź Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Krakowie na apelację. Po przeprowadzeniu postępowania międzyinstancyjnego akta zostały przekazane na kalendarz akt oczekujących na wyznaczenie terminu rozprawy zgodnie z kolejnością wpływu. Termin rozprawy apelacyjnej nie został jeszcze wyznaczony. Ponadto wskazał, że rozpoznawanie spraw zgodnie z zasadą kolejności wpływu oznacza, że terminy rozpraw (lub posiedzeń niejawnych, na których rozpoznaje się apelacje) wyznaczane są w pierwszej kolejności dla spraw o „najstarszych” sygnaturach. W referatach sędziów nadal oczekują na terminy rozpraw sprawy, które wpłynęły w 2019 r. Jak dalej wyjaśnił, terminy wyznaczanych rozpraw wynikają z liczby spraw wpływających do Wydziału w ostatnich latach oraz obsady kadrowej (liczne odejścia w stan spoczynku sędziów i nieobsadzanie zwolnionych stanowisk). Podniósł również, że wpływ spraw z najliczniejszej kategorii AUa, do której należy również przedmiotowa sprawa jest nadal bardzo duży, zaś III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, do którego wpłynęła sprawa jest w wyjątkowo trudnej sytuacji kadrowej. Na koniec podkreślił, że brak rozpoznania sprawy nie wynika więc z opieszałości w rozpoznawaniu tej i innych spraw wskutek zaniedbań Prezesa Sądu Apelacyjnego, Przewodniczącego Wydziału czy sędziów,

lecz jest rezultatem braku takich warunków kadrowych, biurowych i proceduralnych, które umożliwiałyby szybkie i rzetelne rozpoznanie takiej liczby spraw, jakie wpływają do Sądu Apelacyjnego.

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, 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 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania). 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 zawichości, 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 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania). 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: „EKPCz”). Również kryteria oceny wskazane w ustawie korespondują z tymi, które uwzględnia Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPCz”) 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 EKPCz, 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. 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) bezczynność 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 doręczenia akt wraz z apelacją pozwanego do SA w Krakowie, tj. od 17 grudnia 2020 r. do chwili skutecznego złożenia skargi do Sądu Najwyższego, tj. do 24 sierpnia 2023 r. upłynęły ponad 3 lata. W dniu 18 grudnia 2020 r. wpisano sprawę do repertorium AUa, nadano sprawie sygnaturę oraz wylosowano sędziego referenta. Następnie zarządzeniem z 22 grudnia 2020 r. wezwano pełnomocnika Skarżącego do uzupełniania braków formalnych. Kolejno 18 stycznia 2021 r. wydano zarządzenie w przedmiocie doręczenia pozwanemu odpisu apelacji. Następnie zgodnie z zarządzeniem z 5 lutego 2021 r. stwierdzono, że sprawa czeka na wyznaczenie terminu.

Wobec powyższego bezczynność sądu w sprawie jest oczywista. Brak podejmowania dalszych czynności, zmierzających do prawomocnego zakończenia sprawy trwa na moment orzekania w Sądzie Najwyższym prawie 3 lata. Taki stan sprawy nie był spowodowany działaniami podejmowanymi przez strony postępowania. Prowadzi to do wniosku, że w sprawie III AUa 3041/20

toczącej się przed Sądem Apelacyjnym w Krakowie doszło do nieuzasadnionej zwłoki w rozpoznaniu sprawy w przedstawionym wyżej znaczeniu.

Sąd Najwyższy bierze pod uwagę wyjaśnienia Prezesa SA w Krakowie, wskazujące na problemy organizacyjne obecne w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie. Należy jednak zauważyć, że przedmiotowa skarga związana jest z jednym z istotnych dla człowieka praw 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 EKPCz, 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).

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 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 Skarżącego z 28 sierpnia 2019 r. toczy się ponad 4 lata. Przewlekłość postępowania wystąpiła na jednym z jego etapów – w postępowaniu odwoławczym – i trwa prawie 3 lata. Kwota zasądzana na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania musi obejmować kwotę 500 zł za każdy zakończony rok postępowania niezależnie, czy w określonej fazie miała miejsce przewlekłość, czy też nie, przy czym musi być równa co najmniej 2000 zł. Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 złotych 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 ustalenia ilości lat, za które 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 Skarżącego 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 Skarżącego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05).

Kwota 2000 zł stanowi z jednej strony wystarczającą rekompensatę dla Skarżącego w związku ze stwierdzeniem przewlekłości w sprawie z jego odwołania, z drugiej zaś stanowi sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości. Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na wskazane w art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, 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 skarga dotyczy nie jest zawiła faktycznie i prawnie, ma zaś dla Skarżącego znaczenie z uwagi na charakter świadczeń, których dotyczy. Należy jeszcze wskazać, że zachowanie Skarżącego

w żaden sposób nie przyczyniło się do przedłużenia postępowania. Wynikający z ustawy obowiązek uwzględniania przez sąd okoliczności, że sprawa ma istotne znaczenie dla strony, która wniosła skargę na przewlekłość i nie jest zawiła znajduje potwierdzenie w orzecznictwie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym. Sąd Najwyższy wskazywał, 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 Europejski Trybunał Praw Człowieka 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.

Wymaga jeszcze dodatkowego podkreślenia, że przedmiotem sprawy, której skarga dotyczy, tj. sprawy toczącej się na skutek odwołania Skarżącego od decyzji ZUS Oddział w Krakowie z dnia 26 lipca 2019 r. znak pisma ENP/20/018177845 jest podjęcie wypłaty emerytury Skarżącemu oraz obliczenie jej wysokości. Wobec powyższego sprawa dotyczy istotnych dla Skarżącego kwestii bytowych.

W tych okolicznościach Sąd Najwyższy zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania orzekł, co do przyznania kwoty zadośćuczynienia jak w pkt. 3 sentencji postanowienia. Rozstrzygnięcie z pkt. 5 o oddaleniu obejmuje żądanie zasądzenia wyższej niż 2000 zł kwoty.

Z akt sprawy III AUa 3041/20 Sądu Apelacyjnego w Krakowie nie wynika, aby w chwili wniesienia skargi na przewlekłość postępowania zostało wyznaczone posiedzenie w sprawie. Wobec powyższego Sąd Najwyższy, na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania zalecił Sądowi Apelacyjnemu w Krakowie wyznaczenie terminu rozpoznania apelacji pozwanego w terminie 3 miesięcy od daty zwrotu akt sprawy temu sądowi (pkt 2 postanowienia).

Na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 394¹ § 3 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość oraz § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra

Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. 2015, poz. 1800 ze zm.) Sąd Najwyższy zasądził od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w Krakowie na rzecz skarżącego kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. Mając na względzie dyspozycję art. 98 § 11 k.p.c. Sąd Najwyższy zasądził odsetki w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego od kwoty 240 złotych za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia zobowiązanemu postanowienia Sądu Najwyższego do dnia zapłaty (pkt 4 postanowienia).

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

[ms]