

POSTANOWIENIE

Dnia 24 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

SSN Jacek Widło

w sprawie ze skargi K. D.

z udziałem Skarbu Państwa - Prezesa Sądu Apelacyjnego w [...]

na przewlekłość postępowania Sądu Apelacyjnego w [...]

w sprawie III AUa [...],

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 24 maja 2019 r.,

- 1. stwierdza, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w [...] w sprawie III AUa [...] nastąpiła przewlekłość postępowania;**
- 2. przyznaje K. D. od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w [...] sumę pieniężną w wysokości 2 000 (dwa tysiące) zł;**
- 3. nakazuje zwrócić ze Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w [...] na rzecz K. D. opłatę od skargi w wysokości 200 (dwieście) zł;**
- 4. zasądza od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w [...] na rzecz K. D. kwotę 17 (siedemnaście) zł tytułem zwrotu opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;**
- 5. oddala skargę w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

K. D. w skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki z dnia 11 marca 2019 r. wniosła o:

- 1) stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawie przed Sądem Apelacyjnym w [...], III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, o sygn. akt III AUa [...];
- 2) wydanie Sądowi Apelacyjnemu w [...], III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zalecenia niezwłocznego wyznaczenia terminu rozprawy apelacyjnej w sprawie o sygn. akt III AUa [...] celem rozpoznania apelacji skarżącego z dnia 30 października 2017 r.;
- 3) zasądzenie od Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Sąd Apelacyjny w [...], sumy pieniężnej w wysokości 5.000 (pięć tysięcy) zł tytułem odszkodowania za przewlekłość postępowania;
- 4) zasądzenie od Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Sąd Apelacyjny w [...], na rzecz skarżącej kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm prawem przepisanych;
- 5) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w treści uzasadnienia skargi na przewlekłość postępowania, zalegających w aktach sprawy o sygn. akt III AUa [...], na okoliczności wskazane w uzasadnieniu skargi.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że dnia 3 października 2017 r. Sąd Okręgowy w K., VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wydał wyrok w sprawie K. D. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C.. W dniu 3 listopada 2017 r. apelację od wskazanego wyroku wniósł Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. (dalej – ZUS). 14 listopada 2017 r. Sąd Okręgowy w K. doręczył apelację ZUS pełnomocnikowi skarżącej. Akta sprawy, wraz z apelacją ZUS wpłynęły do Sądu Apelacyjnego w [...] 21 listopada 2017 r. W dniu 24 listopada 2017 r. pełnomocnik skarżącej wniósł do Sądu Apelacyjnego w [...] odpowiedź na apelację. Sąd Apelacyjny w [...] nadał sprawie sygn. akt III AUa [...]. W okresie pomiędzy 27 listopada 2017 r. a 11 marca 2019 r., strony nie składały żadnych dalszych pism procesowych. Konsekwentnie

przez okres ponad 16 miesięcy nie wyznaczono terminu rozprawy. W okresie tym nie były podejmowane jakiejkolwiek czynności, które wpływałyby negatywnie na wyznaczenie terminu rozprawy lub które byłyby ukierunkowane na przygotowanie sprawy do merytorycznego rozpoznania.

Skarżąca podkreśliła ponadto, że sprawa, której jest stroną, nie ma charakteru sprawy skomplikowanej – jest typową sprawą, w jakiej orzeka sąd zajmujący się ubezpieczeniami społecznymi.

W odpowiedzi na skargę, Prezes Sądu Apelacyjnego w [...] wniósł o jej oddalenie, a w przypadku jej uwzględnienia o przyjęcie mniejszej kwoty odszkodowania. Nie negując podanych przez skarżącą faktów dotyczących przebiegu postępowania apelacyjnego, uzupełnił jego opis wskazując, że w dniu 19 marca 2019 r. sędzia referent wyznaczył rozprawę apelacyjną na dzień 18 lipca 2019 r. Jednocześnie Prezes Sądu Apelacyjnego w [...] podkreślił, że terminy wyznaczanych rozpraw wynikają z liczby spraw wpływających do Wydziału oraz obsady kadrowej, na którą negatywnie wpływają liczne odejścia w stan spoczynku sędziów Wydziału i nieobsadzanie zwalnianych etatów sędziowskich. Przy określonym w III Wydziale limicie etatów na poziomie 11, *de facto* orzeka siedmiu sędziów, w tym część w zmniejszonym wymiarze (Przewodniczący, Zastępca Przewodniczącego i Wizytator) oraz 1 sędzia delegowany z Sądu Okręgowego w K.. Z uwagi na powyższe, rosną zaległości i terminy rozpoznawania spraw, które w przypadku spraw nienależących do kategorii spraw pilnych, rozpoznawanych w pierwszej kolejności, do których należą sprawy o emeryturę i rentę, wynoszą ponad 24 miesiące.

Prezes Sądu Apelacyjnego w [...] zauważył ponadto, że zgodnie z § 56 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2316 ze zm.), sprawy powinny być rozpoznawane z uwzględnieniem kolejności wpływu akt do Wydziału. Termin rozprawy apelacyjnej zależy więc od referatu sędziego, na który wpływ ma wynik losowania przez System Losowego Przydziału Spraw. 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. Jednocześnie Prezes Sądu Apelacyjnego w [...]

zauważył, że w 2017 r. do III Wydziału wpłynęły 2.301 sprawy apelacyjne, w 2018 r. – 1.911 spraw apelacyjnych. III Wydział obciążony ponadto jest znaczną pozostałością z lat minionych, która na początku 2018 r. wynosiła 2.702 sprawy.

Zmiana zaistniałej w Sądzie Apelacyjnym w [...] sytuacji leży poza możliwościami i kompetencjami Prezesa Sądu Apelacyjnego. Konieczność podjęcia działań poprawiających sytuację kadrową Sądu Apelacyjnego w [...] bądź przynajmniej przywracających obsadę wynikającą z limitu etatów, była wielokrotnie sygnalizowana Ministrowi Sprawiedliwości.

Prezes Sądu Apelacyjnego w [...] zauważył ponadto, że o naruszeniu jednej z podstawowych zasad postępowania – rozpoznawania sprawy w rozsądnym terminie, decyduje nie sam upływ czasu, ale nieuzasadnione przewlekanie procesu. O nieuzasadnionej zwłoce można zaś mówić, gdy postępowanie w sprawie trwa dłużej niż jest to konieczne do jej wyjaśnienia, uwzględniając ocenę terminowości i prawidłowości czynności sądowych. Ocena ta powinna zaś zostać dokonana przy uwzględnieniu nie tylko obiektywnych i ustawowych kryteriów w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy, ale także warunków, w jakich pracuje Sąd i poszczególni sędziowie. Uwzględniając zatem stopień „obciążenia” sędziów III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych sprawami, nie można uznać, aby w niniejszej sprawie nieuzasadniona zwłoka miała miejsce.

Dnia 20 kwietnia 2019 r. do Sądu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wpłynęło pismo przygotowawcze skarżącej wraz z modyfikacją skargi. W piśmie tym strona, mając na względzie argumentację podniesioną przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w [...] w odpowiedzi na skargę:

- 1) wycofała wniosek o wydanie Sądowi Apelacyjnemu w [...] zalecenia niezwłocznego wyznaczenia rozprawy apelacyjnej z uwagi na wyznaczenie terminu rzeczowej rozprawy po wniesieniu skargi do Sądu Apelacyjnego w [...], a przed jej rozpoznaniem przez Sąd Najwyższy;

- 2) ograniczyła roszczenie zawarte w pkt. 3 skargi i wniosła o przyznanie w miejsce sumy pieniężnej w wysokości 5.000 (pięć tysięcy) zł – sumy pieniężnej w wysokości 4.000 (cztery tysiące) zł;

- 3) podtrzymała skargę w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu skarżąca podkreśliła, że żaden przepis nie wprowadza

kategorii spraw pilnych, do których zgodnie z odpowiedzią na skargę zalicza się sprawy o emeryturę i rentę, a które rozpoznaje się w pierwszej kolejności. Gdyby jednak przyjąć perspektywę zaproponowaną w odpowiedzi na skargę, to sprawa, w związku z którą wniesiono skargę na przewlekłość, winna otrzymać status sprawy pilnej – rozpatrywanej w pierwszej kolejności. Sprawa dotyczy bowiem podleganiu przez skarżącą obowiązkowym ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu i wypadkowemu. Odmowa objęcia ww. ubezpieczeniami ze strony ZUS nastąpiła w newralgicznym dla skarżącej okresie, jakim jest okres ciąży. Powyższe spowodowało, że skarżąca pozostała bez jakichkolwiek świadczeń ZUS po urodzeniu dziecka.

Dnia 20 kwietnia 2019 r. do Sądu Najwyższego, Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, wpłynęła odpowiedź Prezesa Sądu Apelacyjnego w [...] na pismo przygotowawcze skarżącej, w którym Prezes Sądu Apelacyjnego w [...] podtrzymał w pełni stanowisko wyrażone w odpowiedzi na skargę z dnia 25 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga okazała się mieć uzasadnione podstawy.

Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, stanowiące element prawa do rzetelnego procesu, jest jednym z podstawowych praw człowieka określonym m.in. w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej – Konwencja). Przyjęcie 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 75; dalej – ustawa lub ustawa o skardze na przewlekłość) stanowiło zresztą w znacznym stopniu reakcję na wielokrotnie stwierdzone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: Trybunał) naruszenia przez Polskę prawa do rzetelnego procesu, a w szczególności prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Konsekwentnie przepisy ustawy należy interpretować poprzez pryzmat Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz

powiązanego z nią orzecznictwa. Taka dyrektywa interpretacyjna została bezpośrednio wyrażona przez ustawodawcę krajowego w art. 1 ust. 3 ustawy o skardze na przewlekłość.

Naturalnym punktem wyjścia dla oceny przewlekłości postępowania jest analiza czasu trwania postępowania, a w szczególności tego, czy sprawa została rozpatrzona w rozsądnym terminie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, ocena ta wymaga uwzględnienia następujących elementów (patrz: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2019 r., I NSP 68/18):

- 1) stopnia skomplikowania sprawy;
- 2) zachowania skarżącego;
- 3) czynności podejmowanych przez organ rozpatrujący sprawę;
- 4) znaczenia rozstrzygnięcia dla skarżącego.

Analogicznie art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość stanowi, iż ocenie w szczególności podlega terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. 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 złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

W przedmiotowej sprawie, jak podkreśla skarżąca, od momentu wniesienia apelacji przez ZUS, do czasu wniesienia skargi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, upłynęło ponad 16 miesięcy, w czasie których Sąd nie podjął jakichkolwiek czynności zmierzających do merytorycznego rozpoznania sprawy. Po wniesieniu skargi, dnia 19 marca 2019 r. sędzia referent wyznaczył rozprawę apelacyjną na dzień 18 lipca 2019 r. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela pogląd, że co do zasady pojęcie przewlekłości postępowania nie obejmuje zwłoki, która może nastąpić w przyszłości (patrz: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2004 r., III SPP 21/04; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05), niemniej jednak wyznaczenie rozprawy

apelacyjnej na dzień 18 lipca 2019 r., uprawnia do sformułowania wniosku, iż okres oczekiwania na rozpoznanie sprawy wynosić ostatecznie będzie nie mniej niż 19 miesięcy bez trzech dni.

Sąd Najwyższy zważył następnie, że rozpatrywana przez Sąd Apelacyjny w [...] sprawa nie należy do kategorii spraw szczególnie skomplikowanych lub dotyczących kwestii, co do których występują zasadnicze rozbieżności sprawy, a tym samym uzasadnione byłoby przedłużenie postępowania. Na wydłużenie czasu postępowania w sposób negatywny nie mogło ponadto wpłynąć zachowanie skarżącej.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, że naruszeniem prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest m.in. wielomiesięczna beczynność sądu polegająca na niewyznaczeniu rozprawy, trwająca co najmniej 12 miesięcy (patrz: postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 96/05; z dnia 16 marca 2006 r., III SPP 10/06; z dnia 21 marca 2006 r., III SPP 13/06; z dnia 18 maja 2016 r., III SPP 53/16; z dnia 14 marca 2007 r., III SPP 3/07; z dnia 22 stycznia 2019 r., I NSP 68/18; z dnia 22 stycznia 2019 r., I NSP 71/18), jakkolwiek w części orzeczeń wskazuje się, że także krótsza, np. ośmiomiesięczna beczynność sądu, naruszyć może prawo strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (patrz: postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2013 r., III SPP 51/13; z dnia 17 grudnia 2013 r., III SPP 242/13; z dnia 27 marca 2019 r., I NSP 88/18). Sąd Najwyższy wielokrotnie również wskazywał, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych powinny być rozpatrywane ze szczególną pilnością (patrz: postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2005 r., III SPP 34/05; z 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05; z 10 sierpnia 2007 r., III SPP 31/07; z dnia 4 kwietnia 2017 r., III SPP 13/17; z dnia 22 stycznia 2019 r., I NSP 68/18). Już sam okres przeszło 16 miesięcy, który upłynął od wniesienia apelacji do dnia złożenia skargi na przewlekłość postępowania, w którym Sąd nie podjął jakichkolwiek czynności zmierzających do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, uznać więc należy za wystarczający do stwierdzenia, że w przedmiotowej sprawie doszło do przewlekłości postępowania.

Dla stwierdzenia przewlekłości postępowania irrelevantne pozostają

argumenty dotyczące niewystarczającej obsady kadrowej Sądu, liczby wpływających spraw, obciążenia orzeczniczego poszczególnych sędziów, zasad przydzielania spraw do referatu, ograniczeń kompetencyjnych Prezesa Sądu i Prezesa Wydziału, czy też jakiegokolwiek inne okoliczności związane z organizacją systemu sądowego. 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 (parz: postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2013 r., III SPP 242/13; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2019 r., I NSP 71/18). Kwestia właściwej organizacji sądownictwa, w tym zapewnienie optymalnej obsady kadrowej sądów, jest obowiązkiem państwa, na co wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał i Sąd Najwyższy (wyrok Trybunału w sprawie Sutter v. Szwajcaria z dnia 22 lutego 1984 r., skarga nr 8209/78; wyrok Trybunału w sprawie Wasilewski v. Polska z dnia 21 grudnia 2000 r., skarga nr 32734/96; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2005 r., III SPP 34/04; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2019 r., I NSP 18/19).

Fakt, iż Prezes Sądu nie dysponuje instrumentami umożliwiającymi mu zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjnych dla sprawnego działania wydziałów, naturalnie przekłada się na brak po jego stronie winy z tytułu zaistniałej przewlekłości postępowania. Powyższe nie zwalnia jednak państwa z odpowiedzialności z tego tytułu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 30 października 2006 r. (S 3/06): „prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi istotny element konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Adresatem konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy w rozsądnym czasie są przede wszystkim same sądy. Należy jednak uwzględnić całokształt sytuacji faktycznej i wskazać, że konieczną gwarancją materialną prawa do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki są odpowiednie warunki organizacyjne umożliwiające sądom »terminową« realizację ich zadań. Dotyczy to w szczególności obsady kadrowej, zarówno jeśli chodzi o liczbę sędziów, jak i personel pomocniczy.

Powinność zapewnienia odpowiednich warunków spoczywa w pierwszej kolejności na ustawodawcy oraz na organach władzy wykonawczej, szczególnie na Ministrze Sprawiedliwości”.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie zauważa przy tym, że przyjęcie, że względu na kwestie związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości, jako standardu wynoszących znacząco ponad dwanaście miesięcy okresów oczekiwania przez strony na termin rozprawy, a nawet – jak podkreśla Prezes Sądu Apelacyjnego w [...] – przeszło dwudziestoczwieromiesięcznych, prowadzi do systemowego wręcz naruszania prawa do rzetelnego procesu chronionego Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Skarga na przewlekłość postępowania i związana z nią możliwość przyznania skarżącemu, na jego żądanie, od Skarbu Państwa sumy pieniężnej w wysokości 2.000 – 20.000 zł, w znacznej mierze służy wymuszeniu na państwie takiej organizacji wymiaru sprawiedliwości, która umożliwi rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (patrz: postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2013 r., III SPP 242/13). Obok swoistej sankcji dla państwa, za niewłaściwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości, suma pieniężna, o której jest mowa w art. 12 ust. 4 ustawy, pełni funkcję rekompensaty dla strony za doznaną szkodę niematerialną, będącą wynikiem przewlekłości. Nie jest to więc odszkodowanie za poniesione straty i utracone korzyści (art. 361 § 2 k.c.) lub zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę w rozumieniu art. 445 k.c. Ustawa wprowadza przy tym zasadę, iż strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody ze stwierdzonej przewlekłości. Konsekwentnie sumę, o której jest mowa w ustawie, uznać należy za wstępną (tymczasową) rekompensatę z tytułu doznanej szkody niematerialnej (patrz: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2013 r., III SPP 51/13; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2019 r., I NSP 71/18). W przedmiotowej sprawie skarżąca wniosła o przyznanie od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w [...] sumy pieniężnej w wysokości 4.000 zł.

Zważywszy, że suma pieniężna, o której jest mowa w ustawie stanowi dla strony wstępną rekompensatę, a także że termin rozprawy apelacyjnej został już wyznaczony, Sąd Najwyższy uznał, że adekwatna dla wskazania państwu

konieczności przeorganizowania prac wymiaru sprawiedliwości w przedmiotowym zakresie, jest kwota 2.000 zł. Przyznając ją, Sąd Najwyższy oddala żądanie skargi w pozostałej części.

O kosztach postępowania skargowego (wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 240 zł), zwrocie opłaty skarbowej od pełnomocnictwa (17 zł) i zwrocie opłaty od skargi (200 zł), orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i art. 99 k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. i art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość oraz § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.) oraz art. 17 ust. 3 ustawy o skardze na przewlekłość.