

POSTANOWIENIE

Dnia 21 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

w sprawie ze skargi B. O.

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 21 kwietnia 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 3 000 (trzy tysiące) zł;**
- 3. zobowiązuje Sąd Apelacyjny w (...) do rozpoznania sprawy w terminie trzech miesięcy od dnia rozpoznania skargi;**
- 4. zasądza od Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz skarżącej kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;**
- 5. oddala skargę w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

B. O. wniosła 24 lutego 2021 r. 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 sprawie prowadzonej przez Sąd Apelacyjny w (...) III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pod sygnaturą III Aua (...) doszło do przewlekłości postępowania;

2. zlecenia Sądowi Apelacyjnemu w (...) III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podjęcia działań w sprawie apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w N., którą wniesiono w maju 2018 r. w sprawie odwołania od renty dla B. O.

3. zasądzenia od Skarbu Państwa na rzecz Skarżącej kwoty 5 000 zł w ramach odszkodowania za przewlekłość w sprawie.

4. zasądzenia od Skarbu Państwa na rzecz Skarżącej zwrotu kosztów niniejszego postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca podniosła, że 24 maja 2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) wniósł apelację od orzeczenia Sądu I instancji, tj. Sądu Okręgowego w N. IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, sygn. akt IV U (...), zgodnie z którym B. O. przez niezdolność do pracy przysługuje renta wypłacana przez ZUS. Od momentu wniesienia przez ZUS apelacji, Sąd Apelacyjny w (...) III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: SA w (...)) nie podjął żadnych działań w sprawie. Zdaniem Skarżącej, rażąco naruszono prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, bowiem postępowanie trwa znacznie dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Jak dalej podkreślono, pomimo upływu 3 lat nie jest znany termin rozprawy, a Skarżąca nadal nie wie jak długo jeszcze będzie czekała na rozpoznanie sprawy.

W uzasadnieniu skargi wskazano ponadto na trudną sytuację osobistą Skarżącej. Jak podniesiono, w związku z brakiem rozpoznania sprawy przez okres prawie trzech lat, B. O. narażona jest na liczne sytuacje stresowe dotyczące życia codziennego powodowane obawą o opłaty za rachunki oraz brakiem środków na leki i zakupy spożywcze. Okoliczność ta skutkuje pogorszeniem zdrowia. Pogorszeniu uległa również sytuacja finansowa Skarżącej, gdyż obecnie posiada

ona długi, które zamierzała spłacić z przyznanej jej renty. Jak podkreśliła Skarżąca, życie w niepewności, co do tego, kiedy jej sprawa zostanie rozpoznana i czy zostanie rozstrzygnięta pozytywnie, znacznie utrudnia planowanie jej wydatków. Na koniec podniosła, że przedstawiona sytuacja nie miałaby miejsca, gdyby Sąd Apelacyjny w (...) w racjonalnym czasie podjął działania w sprawie z apelacji ZUS w N.

W odpowiedzi na skargę z 4 marca 2021 r., Prezes SA w (...) wniósł o oddalenie skargi, a w przypadku jej uwzględnienia o przyjęcie mniejszej kwoty odszkodowania. W uzasadnieniu wskazał, że akta sprawy wraz z apelacją ZUS wpłynęły do SA w (...) 21 czerwca 2018 r., zaś na dzień po przedstawieniu przez Sąd Okręgowy w N. akt sprawy, tj. 22 czerwca 2018 r. dokonano losowania sędziego sprawozdawcy. Prezes SA w (...) dodał również, że pismem z 4 lipca 2018 r. organ rentowy wniósł o wypożyczenie akt emerytalno-rentowych, które zostały wysłane 13 lipca 2018 r., a zwrócone 30 lipca 2018 r. Następnie wskazał, że przedmiotowa sprawa oczekuje na wyznaczenie terminu rozprawy zgodnego z zasadą kolejności wpływu. Jak dalej podniósł, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń SA w (...) boryka się z brakami kadrowymi. Wskazał także na obciążenie wydziału dużą ilością spraw (obecnie pozostało do rozpoznania 6 414 spraw, podlegających rozdysponowaniu pomiędzy 8 sędziów), ponadto zwrócił uwagę na ograniczenie możliwości delegowania sędziów z innych sądów. Podkreślił również, że poza możliwościami i kompetencjami Prezesa SA w (...) pozostaje możliwość zwiększenia liczby wyznaczonych przez sędziów tego wydziału spraw. Zdaniem Prezesa SA w (...), uwzględniając stopień „obciążenia” Sędziów III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych tutejszego Sądu sprawami, nie można uznać, aby w niniejszej sprawie zwłoka miała miejsce. Jak dalej wskazano, brak terminu rozprawy lub wyznaczenie go po upływie znacznego okresu od przedstawienia akt SA w (...) nie wynika z opieszałości w rozpoznawaniu tej i innych spraw wskutek zaniedbań Prezesa SA w (...), Przewodniczącego Wydziału czy sędziego referenta, lecz jest rezultatem braku takich warunków kadrowych, biurowych i proceduralnych, które umożliwiałyby szybkie i rzetelne rozpoznanie takiej liczby spraw, jakie wpływają do SA w (...).

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 u.s.p.). 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.p.). 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 oczekiwania 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 doręczenia akt wraz z apelacją do SA w (...), tj. od 21 czerwca 2018 r. do chwili skutecznego złożenia skargi do Sądu Najwyższego, tj. do 22 lutego 2021 r. upłynęły niespełna 33 miesiące (prawie 3 lata). Nie ma także wątpliwości, że w tym czasie nie został wyznaczony termin rozprawy apelacyjnej. Jedynie 22 czerwca 2018 r. zarejestrowano sprawę pod sygn. III AUa (...) i dokonano losowania sędziego referenta. Następnie 13 lipca 2018 r. akta rentowe dotyczące sprawy zostały wypożyczone ZUS w N. i zostały zwrócone 30 lipca 2018 r.

Sąd Najwyższy bierze pod uwagę wyjaśnienia Prezesa SA w (...), że na długi czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy oddziałuje duże obciążenie sprawami oraz braki kadrowe III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń SA w (...). 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).

Sąd Najwyższy uwzględnił ponadto okoliczności związane z ograniczeniem funkcjonowania sądów z powodu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19. Należy bowiem 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 33 miesięcy, dzielącego wpływ akt sprawy wraz z apelacją do SA w (...) oraz niezaplanowany termin jej rozpoznania do czasu wpłynięcia skargi, w znaczący sposób nie zmienia jednak 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 u.s.p. 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 wniesionym 11 kwietnia 2017 r. trwa już 4 lata. Przewlekłość postępowania wystąpiła na jednym z jego etapów – w postępowaniu odwoławczym, i trwa –

po odliczeniu okresu zawieszenia terminów procesowych, wynikającego z wejścia w życie przepisów u.COVID 19 – ponad 2,5 roku (31 miesięcy). Kwota zasądzana na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.p. 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 2 000 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 u.s.p. 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 3 000 zł stanowi z jednej strony wystarczającą rekompensatę dla Skarżącej w związku ze stwierdzeniem przewlekłości w sprawie z jej powództwa, z drugiej zaś stanowi sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości. Co prawda nie wskazano, by sprawa należała do kategorii spraw pilnych, a o przyspieszenie jej rozpoznania Skarżąca nie wnosiła, trzeba jednak zarazem zwrócić uwagę na wskazane w art. 2 ust. 2 u.s.p. 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 znaczenie dla strony, która wniosła skargę, z uwagi na charakter ewentualnych przysługujących jej świadczeń. Ponadto zachowanie Skarżącej w żaden sposób nie przyczyniło się do przedłużenia postępowania. Wynikający z ustawy obowiązek uwzględniania przez sąd, 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.

Należy tutaj dodatkowo podkreślić, że przedmiotem sprawy, której skarga dotyczy, tj. sprawy zainicjowanej odwołaniem od decyzji ZUS z 13 marca 2017 r., jest ustalenie istnienia częściowej niezdolności do pracy Skarżącej i przysługującej jej z tego tytułu renty od 1 marca 2016 r. do 24 marca 2018 r., co rzutuje na jej obecną sytuację życiową (zdrowotną i finansową). Sytuację tę określić należy jako trudną, tym bardziej w przypadku osoby w podeszłym wieku, która znacznie choruje już od dłuższego czasu. Wobec powyższego należy odnotować, że skarga wniesiona w niniejszej sprawie zawiera pewne szczególne okoliczności, które uzasadniają przyznanie kwoty w związku ze stwierdzeniem przewlekłości w wyższej, niż minimalna wysokości.

W tych okolicznościach Sąd Najwyższy zgodnie z art. 12 ust. 4 u.s.p. orzekł, co do przyznania kwoty zadośćuczynienia jak w pkt. 2 sentencji postanowienia, w pozostałym zakresie oddalając skargę. Rozstrzygnięcie o oddaleniu obejmuje również żądanie zasądzenia na rzecz Skarżącej kosztów związanych z niniejszym postępowaniem, gdyż nie wykazano, że jakiegokolwiek koszty poniosła. Uiszczona opłata od skargi podlega zaś obligatoryjnemu zwrotowi w trybie zarządzenia.

Z uwagi na to, że w sprawie nie został wyznaczony termin rozprawy apelacyjnej, Sąd Najwyższy w pkt. 3 części dyspozytywnej postanowienia, na podstawie art. 12 ust. 3 u.s.p. zobowiązał Sąd Apelacyjny w (...) do rozpoznania sprawy w terminie trzech miesięcy od dnia rozpoznania skargi.

W pkt. 4 sentencji postanowienia, na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 394¹ § 3 w zw. z art. 398²¹ w zw. art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p. oraz § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 265)

Sąd Najwyższy zasądził od Sądu Apelacyjnego w (...), na rzecz Skarżącej kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

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