

Sygn. akt: III S 17/12

## POSTANOWIENIE

Dnia 24 sierpnia 2012 roku

**Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach**

**III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

**na posiedzeniu niejawnym w składzie :**

**Przewodniczący SSA Marek Procek (ref.)**

**Sędziowie SSA Irena Goik**

**SSA Marek Żurecki**

po rozpoznaniu skargi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w C.

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

w postępowaniu przed Sądem Okręgowym – Sądem Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie w sprawie o sygn. IV U 919/12

**postanawia: oddalić skargę.**

/-/ SSA I.Goik /-/ SSA M.Procek (ref.) /-/ SSA M.Żurecki

Sędzia Przewodniczący Sędzia

Sygn. akt: III S 17/12

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 11 lipca 2012 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. złożył skargę na przewlekłość postępowania prowadzonego przed Sądem Okręgowym – Sądem Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Częstochowie, w postępowaniu w sprawie o sygn. akt IV U 919/12. W szczególności organ rentowy wniósł o stwierdzenie przewlekłości niniejszego postępowania, wskazując, że trwa ono dłużej, niż jest to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, istotnych dla rozstrzygnięcia, co narusza prawo stron do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a nadto o wydanie zalecenia Sądowi prowadzącemu postępowanie, aby zaprzestał czynności nieprzyczyniających się do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że Sąd Okręgowy w Częstochowie począwszy od daty wpływu sprawy podejmował czynności przyczyniające się do przewlekłości postępowania, których to prawidłowość należy zakwestionować w kontekście ich znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. W ocenie skarżącego nieuzasadnione jest formułowanie w zarządzeniach sądowych wniosków o dostarczenie aktów prawnych powszechnie obowiązujących, jak również niezrozumiałe jest kwestionowanie ważności pełnomocnictw opatrzonych podpisem elektronicznym, zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej. Organ rentowy wskazał, że odpowiadając na zobowiązanie Sądu wykazał umocowanie dla pracownika podpisującego zaskarżoną decyzję, jak i umocowanie dla pełnomocników procesowych organu rentowego. Organ rentowy podniósł również, że nieuzasadniony jest zwrot sprawy, ponieważ nie zachodzą przesłanki wskazane w art. 467 § 4 k.p.c., a tego rodzaju zarządzenie Sądu w ocenie skarżącego dodatkowo przyczynia się do wykazanej przewlekłości postępowania. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego organ rentowy stwierdził, że Sąd ubezpieczeń społecznych – jako sąd powszechny – może i powinien dostrzegać jedynie takie

wady formalne decyzji administracyjnej, które tę decyzję dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego.

Skarżący podniósł też, opierając się na przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) i orzecznictwie, że o przewlekłości postępowania decyduje ocena całego okresu podejmowania czynności przez dany sąd, a prawidłowość podejmowanych czynności procesowych w kontekście dążenia do rozstrzygnięcia sprawy stanowi jeden z elementów podlegających badaniu w zakresie skargi na przewlekłość postępowania.

Skarżący podkreślił też, że przedłużające się w niniejszej sprawie postępowanie godzi również w interesy drugiej strony postępowania, tj. strony ubezpieczonej, która oczekuje na rozstrzygnięcie sprawy z wniesionego przez siebie odwołania.

Prezes Sądu Okręgowego w Częstochowie zgłosił się do udziału w sprawie ze skargi organu rentowego na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako strona i przedstawiając chronologiczny ciąg czynności podejmowanych w sprawie, wniósł o oddalenie skargi.

### ***Sąd Apelacyjny ustalił następujący stan faktyczny:***

Ubezpieczona U. M. w dniu 7 maja 2012 roku złożyła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. z dnia 1 marca 2012 roku w przedmiocie waloryzacji świadczenia emerytalnego.

W dniu 25 maja 2012 roku do Sądu Okręgowego w Częstochowie wpłynęło przekazane przez organ rentowy odwołane ubezpieczonej wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na przedmiotowe odwołanie.

Na podstawie zarządzenia z dnia 31 maja 2012 roku Sąd Okręgowy zobowiązał ubezpieczoną do ustosunkowania się do odpowiedzi na odwołanie, zakreślając termin 14 dniowy. Zarządzenie to doręczone zostało ubezpieczonej w dniu 5 czerwca 2012 roku.

Zarządzeniem z dnia 27 czerwca 2012 roku Sąd Okręgowy zarządzeniem zwrócił w trybie art. 467 § 4 k.p.c. organowi rentowemu sprawę celem uzupełnienia wydanej decyzji poprzez ujawnienie umocowania dla podpisujących decyzję (jego treści, czasookresu obowiązywania podstaw prawnych, a w szczególności jego formy - treści regulacji prawnych będących elementem tej podstawy). Zarządzenie to wykonano 4 lipca 2012 roku, a doręczone zostało skarżącemu w dniu 6 lipca 2012 roku.

W dniu 13 lipca 2012 roku do Sądu Okręgowego wpłynęło pismo organu rentowego wraz z aktami sprawy, ustosunkowujące się do zarządzenia tego Sądu z dnia 3 lipca 2012 roku.

### ***Sąd Apelacyjny zważył co następuje:***

Skarga podlega oddaleniu.

Zgodnie z treścią art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. nr 179, poz. 1843, ze zm., dalej zwanej ustawą) strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd, w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawilosci, znaczenie dla strony, która wniosła skargę,

rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Z utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2002 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. nr 179, poz. 1843 ze zm.) wynika, że w ocenie tego, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania winno się uwzględniać następujące kryteria: złożoność sprawy, znaczenie sprawy dla interesów skarżącego, w tym szczególne okoliczności wskazujące na potrzebę zachowania staranności dla szybszego rozstrzygnięcia sprawy, przyczynienie się osoby skarżącego do przewlekłości postępowania poprzez wskazanie czynności prawnych oraz pozaprawnych, które spowodowały opóźnienie sprawy, jak również zakresu podejmowanych przez skarżącego czynności oraz zachowanie organów sądowych odpowiedzialnych za prowadzenie sprawy.

Przedmiotem badania jest sprawa jako całość, a nie wyłącznie pojedyncze czynności Sądu. Wprawdzie szereg takich pojedynczych czynności Sądu w ostatecznym rozrachunku może powodować przewlekłość postępowania, jednakże za „rozsądny czas” uznać należy taki, który nie odbiega od przeciętnego okresu do rozpoznania danego rodzaju spraw.

Ocena, czy w postępowaniu doszło do przewlekłości, nie może być oderwana od obowiązku sądu rozpoznawania wszystkich spraw wniesionych do sądu bez nieuzasadnionej zwłoki, przy zachowaniu zasady rozpoznawania spraw według kolejności ich wpływu oraz uwzględnieniu przepisów nakazujących rozpoznawanie niektórych rodzajów spraw w ustawowo określonych terminach (postanowienie NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 roku, sygn. II FPP 3/12). Niewątpliwie powyższa ocena winna uwzględniać takie elementy, jak: złożoność sprawy, znaczenie sprawy dla interesów skarżącego, zachowanie skarżącego i zachowanie się samego organu procesowego. Przede wszystkim jednak, zdaniem Sądu Apelacyjnego należy zwrócić uwagę na zawarte w art. 2 ust. 1 ustawy pojęcie „bez nieuzasadnionej zwłoki”, albowiem nie każda zwłoka będzie przyczyną stwierdzenia przewlekłości, lecz jedynie taka zwłoka, która jest nieuzasadniona. A zatem ocena, czy postępowanie trwa dłużej niż to jest konieczne, dokonywana musi być na podstawie zarówno analizy charakteru dokonywanych przez Sąd czynności, podjętego trybu postępowania, jak i stanu faktycznego sprawy, czyli konkretnych jej realiów. Stan ten będzie obejmować również ocenę sposobu prowadzenia sprawy przez Sąd, gdyż może się zdarzyć, że będzie on podejmował stale czynności procesowe, jednakże w sposób nieracjonalny, utrudniający bądź nawet uniemożliwiający uzyskanie przez stronę postępowania sądowej ochrony, czy też nawet pozbawienie możliwości bytowych na skutek długotrwałości postępowania.

Należy też stwierdzić, że o zasadności skargi nie może decydować sam tylko ogólny czas trwania postępowania w danej sprawie, lecz konieczne jest wskazanie konkretnych czynności procesowych, których sąd nie podjął lub które przeprowadził wadliwie w toku kontrolowanego pod względem terminowości postępowania (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2012 roku, sygn. III SPP 42/11).

Dlatego też oceny, czy w sprawie doszło do nieuzasadnionej przewlekłości należy dokonywać przez porównanie, jaki jest przeciętny okres rozpoznania danego rodzaju spraw. Samo bowiem opóźnienie w rozpoznaniu sprawy nie jest równoznaczne z powstaniem odpowiedzialności z tytułu przewlekłości postępowania, sąd lub prokurator czy komornik może bowiem wykazać, że podejmował z należytą szybkością i starannością środki mające zapobiec owej przewlekłości. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach, jedynie nadmierne odstępstwa od czasu koniecznego do wykonania określonych czynności sądowych mogą być uznawane za tworzące stan nieuzasadnionej zwłoki (postanowienie SA w Katowicach z dnia 11 maja 2005 r., II S 26/05, LEX nr 151808).

Od wpływu do Sądu Okręgowego akt sprawy wraz z odpowiedzią na odwołanie w dniu 25 maja 2012 roku do wydania zarządzenia z dnia 27 czerwca 2012 roku o zwrocie akt sprawy upłynął nieco ponad miesiąc, jednakże w tym okresie Sąd oczekiwał na upływ zakreślonego ubezpieczonej 14 - dniowego terminu, który upływał 24 czerwca 2012 roku.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że sam czas trwania postępowania, którego skarga dotyczy, nawet pomimo kwestionowania prawidłowości czy zasadności czynności Sądu I instancji, na obecnym etapie nie przekracza racjonalnych ram trwania procesu. Okres wstępnego badania sprawy trwający od wpływu odpowiedzi na odwołanie w

dniu 25 maja 2012 roku do wydania zarządzenia o zwrocie akt sprawy w dniu 27 czerwca 2012 roku jest nieco dłuższy niż w podobnych tego typu sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, to jednak w ocenie Sądu Apelacyjnego nie uzasadnia on w niniejszej sprawie stwierdzenia przewlekłości. Wszystkie czynności Sądu Okręgowego dokonywane były bez nieuzasadnionej zwłoki, w postępowaniu brak było również jakichkolwiek okresów beczynności Sądu.

Sąd rozpoznający skargę oceniał także terminowość czynności Sądu w związku z ich prawidłowością. O zasadności skargi nie może bowiem decydować sam tylko ogólny czas trwania postępowania w danej sprawie, lecz konieczne jest wskazanie konkretnych czynności procesowych, których sąd nie podjął lub które przeprowadził wadliwie w toku kontrolowanego pod względem terminowości postępowania (postanowienie SN z 26 stycznia 2012 roku, sygn. III SPP 42/11).

Należy mieć przy tym na uwadze, że istota niniejszej skargi sprowadza się w istocie do kwestionowania przez skarżącego podstaw, trybu i skutku badania przez sąd, czy decyzja organu rentowego została podpisana przez pracownika upoważnionego do jej wydania.

Zakładając bowiem, że w postępowaniu przed organami rentowymi miały (na mocy art. 95 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników oraz art. 180 k.p.a.) i nadal mają (na podstawie art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) posiłkowe zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, przy uwzględnieniu art. 104 k.p.a., należy przyjąć, że decyzją administracyjną organu rentowego, jest jednostronna czynność posiadająca odpowiednią formę prawną i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej.

Istotnym elementem decyzji, jako przejawu woli organu administracyjnego, jest stanowcze rozstrzygnięcie sprawy objętej wnioskiem wszczynającym postępowanie. Inaczej mówiąc, decyzja administracyjna - zgodnie z art. 104 k.p.a. - rozstrzyga sprawę co do jej istoty w granicach żądania określonego przez strony.

Natomiast rozstrzygnięcie w postępowaniu administracyjnym polega na zastosowaniu obowiązującego prawa do ustalonego stanu faktycznego sprawy administracyjnej. W ten sposób organ administracji publicznej realizuje cel postępowania administracyjnego, jakim jest urzeczywistnienie obowiązującej normy prawnej w zakresie stosunków administracyjno-prawnych, gdy stosunki te tego wymagają. Stosownie do tego celu postępowania administracyjnego, jak i istoty decyzji administracyjnej można odróżnić podstawę faktyczną i podstawę prawną decyzji administracyjnej. Podstawę faktyczną stanowią dokonywane przez organ administracji publicznej ustalenia faktyczne, a podstawę prawną stanowią te przepisy prawne, które organ przyjął w danym wypadku za obowiązujące i zastosował w swym orzeczeniu (M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze, 2000 r.).

Jednocześnie należy zauważyć, że postępowanie sądowe w sprawach dotyczących ubezpieczenia społecznego wszczynane jest w rezultacie odwołania wniesionego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jego przedmiotem jest ocena zgodności z prawem - w aspekcie formalnym i materialnym - decyzji wydanej przez organ rentowy na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu. Jest zatem postępowaniem kontrolnym. Badanie owej legalności decyzji i orzekanie o niej jest możliwe tylko przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydawania decyzji. Natomiast postępowanie przed sądem powszechnym jest postępowaniem sprawdzającym, weryfikującym ustalenia dokonane przez organ rentowy.

Przedstawione rozważania opisują relację pomiędzy: żądaniem wniosku, przedmiotem rozpoznania w postępowaniu administracyjnym przed organem rentowym (zakończonym wydaniem decyzji) oraz postępowaniem sądowym (sprowadzającym się do badania jej legalności).

Wypada jednocześnie zauważyć (co nie powinno budzić wątpliwości), że sąd ubezpieczeń społecznych (będący sądem powszechnym), dokonuje - w trybie art. 467 k.p.c. - wstępnego badania sprawy. Wstępne badanie sprawy polega zaś na ustaleniu, czy pismo wszczynające postępowanie sądowe (czyli odwołanie), spełnia niezbędne wymagania, pozwalające nadać mu dalszy bieg. Podstawowym wymogiem jest zaś istnienie decyzji stanowiącej

substrat zaskarżenia. Tak więc sąd - w opisanym trybie - dokonuje oceny zaskarżonej decyzji, poprzez stwierdzenie, czy nie została dotknięta takimi wadami formalnymi, które ją dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania. Dokonuje zatem kwalifikacji, mającej ustalić, czy analizowana czynność posiada walor decyzji istniejącej w sensie formalno - procesowym. Należy przy tym mieć na względzie, że decyzja nieistniejąca, to decyzja, która nie została podpisana przez organ lub upoważnionego pracownika organu do wydania decyzji (tak wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., II OSK 1680/06, LEX nr 454201). Jak słusznie wskazuje Sąd Najwyższy, sąd (powszechny) może bowiem odmówić respektowania takiego aktu, który wykazuje tylko pozory decyzji administracyjnej (tak uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 18 listopada 1982 r., III CZP 26/82, OSNCP 1983, nr 5-6, poz. 64) i dalej, sąd cywilny jest uprawniony do odmowy stosowania decyzji administracyjnej wydanej przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury, oraz decyzji niepodpisanej (tak wyrok SN z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 12/05, LEX nr 180909).

Konkludując tę część rozważań stwierdzić należy, że Sąd Okręgowy miał podstawy, by badać, czy decyzja organu rentowego została podpisana przez pracownika upoważnionego do jej wydania.

Stwierdzenie w toku postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych, że analizowany akt jest w istocie decyzją nieistniejącą, ma - jak to ujął Sąd Najwyższy - skutki dla tego postępowania (tak SN w uzasadnieniach wyroku z dnia 26 maja 2011 r., II UK 360/10, LEX nr 901610 i postanowienia z dnia 14 stycznia 2010 r., I UK 238/09, LEX nr 577819).

Wydaje się, że skutkiem takim byłoby odrzucenie odwołania, jako dotyczącego decyzji nieistniejącej.

Natomiast pewność bądź przypuszczenie sądu ubezpieczeń społecznych, że odwołanie dotyczy decyzji nieistniejącej, nie stanowi owego „istotnego braku w materiale”, o jakim mowa w dyspozycji art. 467 § 4 k.p.c.

Wypada jednocześnie wskazać, że jakkolwiek zwrot akt sprawy organowi rentowemu okazał się w świetle przedstawionych okoliczności bezpodstawny, to jednak - o czym wyżej mowa - nie doprowadził do przewlekłości postępowania, w rozumieniu art. 2 cyt. ustawy.

Dlatego też uznać należy, że na obecnym etapie postępowania, nie doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny na mocy art. 12 ust. 1 cyt. ustawy postanowił o oddaleniu skargi jako niezasadnej.

/-/ SSA I.Goik /-/ SSA M.Procek (ref.) /-/ SSA M.Żurecki

Sędzia Przewodniczący Sędzia

**ek**