SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 28/14
BAS-WPTK-1866/14

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 17. 04. 2015
l. dz. ..... zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych skarg konstytucyjnych A H z 11 czerwca 2013 r. i S we W z 4 kwietnia 2013 r. (rozpatrywanych pod wspólną sygn. akt SK 28/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2 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 (Dz. U. Nr 178, poz. 1843 ze zm.), w zakresie w jakim wyłącza w postępowaniu cywilnym możliwość złożenia zażalenia na oddalenie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie – po uwzględnieniu postanowień Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2014 r. (sygn. akt Ts 177/13; wydanego w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie TK z 19 lutego 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej) i 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt Ts 116/13; wydanego w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie TK z 4 listopada 2013 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej) – jest art. 8 ust. 2 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 (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.; dalej: ustawa z 2004 r., ustawa o skardze na przewlekłość postępowania, albo u.s.p.p.) w związku z art. 394^1 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 101, dalej: k.p.c.; w kwestii tak ujętego przedmiotu kontroli zob. uwagi niżej, pkt II.4 stanowiska).

Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.p.p.: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy".

Natomiast art. 394^1 § 2 k.p.c. przewiduje: „W sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie przysługuje także na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398^1, a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji".

2. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną A H (dalej: skarżący) z 11 czerwca 2013 r. (dalej: skarga I), do której ze względu na tożsamość przedmiotową dołączono skargę konstytucyjną S W W (dalej: skarżąca) z 4 kwietnia 2013 r. (dalej: skarga II), rozpatrywanych pod wspólną sygn. akt SK 28/14.

Stan faktyczny w sprawach, w których złożono skargi, był w zasadzie tożsamy.

W przypadku skargi I sekwencja zdarzeń poprzedzających jej wniesienie rysowała się następująco. Postanowieniem z lutego 2013 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w P Wydział Cywilny oddalił skargę skarżącego na naruszenie jego prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki przeciwko skarżącemu i jego żonie o zapłatę, rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w P Wydział Cywilny (sygn. akt). Na powyższe orzeczenie skarżący wniósł zażalenie, które postanowieniem Sądu Apelacyjnego w P Wydział Cywilny z marca 2013 r. (sygn. akt) zostało odrzucone na podstawie art. 370 w związku z art. 397 § 2 i art. 394^1 § 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r.

Stan faktyczny, na kanwie którego skarżąca podjęła decyzję o wniesieniu skargi konstytucyjnej (skarga II) był podobny. Postanowieniem z listopada 2012 r. (sygn. akt) Sąd Apelacyjny w G Wydział Cywilny oddalił skargę skarżącej na naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w G Wydział Cywilny (sygn. akt). Od powyższego orzeczenia skarżąca wniosła zażalenie, które postanowieniem Sądu Apelacyjnego w G Wydział Cywilny z stycznia 2013 r. (sygn. akt) zostało odrzucone.

II. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie

norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego, przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu" (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99).

Charakter orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, został sprecyzowany w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile taka droga jest przewidziana. Orzeczenie musi mieć walor ostateczności, a więc złożenie skargi konstytucyjnej jest związane z bezskutecznym wyczerpaniem zwyczajnych środków zaskarżenia, przewidzianych w stosownych przepisach (postanowienia TK z: 5 grudnia 1997 r., sygn. akt Ts 1/97; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 18 lutego 2014 r., sygn. akt SK 45/12). Wynika to z subsydiarnego charakteru skargi konstytucyjnej. Skarga nie jest bowiem samoistnym środkiem ochrony wolności i praw; może być wykorzystana dopiero wtedy, gdy w danej sprawie postępowanie zostało ostatecznie zakończone (zob. np. postanowienia TK z: 26 maja 2008 r., sygn. akt SK 8/08; 8 października 2013 r., sygn. akt Ts 92/12; 10 października 2013 r., sygn. akt Ts 152/12).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest rozważyć, czy wydanie orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu nie jest zbędne lub niedopuszczalne. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej umarza postępowanie. Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, kontroluje, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe wyłączające dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkujące obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. postanowienia

TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10; 11 czerwca 2013 r., sygn. akt K 50/12). Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam orzecznictwo). Ustawa nie ogranicza możliwości oceny przez Trybunał Konstytucyjny warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej żadnym terminem. Stąd też skład wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo w postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; wyrok TK z 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10). *Ergo*, może on przeprowadzić dalszą kontrolę skargi i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na przeszkody formalne. W orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd o możliwości wywiedzenia przez Trybunał wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydawanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (postanowienia TK z: 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 28 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 15/14).

Sposób ujęcia przedmiotu kontroli, skonfrontowany z przedstawioną argumentacją na rzecz niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji, oraz analiza stanu faktycznego i prawnego leżącego u podstaw wniesionych skarg konstytucyjnych, nasuwa, w ocenie Sejmu, zastrzeżenia co do dopuszczalności i celowości ich rozpoznania oraz wydania wyroku w sprawie.

2. Biorąc pod uwagę *ratio* oraz przyjęty przez ustawodawcę model skargi na przewlekłość postępowania, wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia z punktu widzenia konieczności ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżących budzi wątpliwości.

Celem skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwdziałanie trwającej przewlekłości, zaś jej funkcją przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego (zob. np. postanowienie SN z 16 czerwca 2011 r., sygn. akt III SPP 13/11). Skarga nie ma na celu zaspokojenia finansowych roszczeń jednostki związanych z przewlekłością postępowania. Strona, której skarga została uwzględniona uzyskuje orzeczenie, iż jej prawo do sądu w sprawie głównej zostało naruszone i że ma rację domagając się od sądu przyspieszenia rozpoznawania jej sprawy; uzyskuje również gwarancję, że odpowiednie czynności zostaną podjęte w terminie wyznaczonym przez sąd przełożony. W każdym przypadku uwzględnienia skargi sąd stwierdza bowiem, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość (art. 12 ust. 2 u.s.p.p.). Zasądzenie „odpowiedniej sumy pieniężnej", jak również zalecenie podjęcia odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie ma natomiast charakter fakultatywny, przy czym zasądzenie „odpowiedniej sumy pieniężnej" następuje wyłącznie na żądanie skarżącego, a zalecenie, o którym mowa w art. 12 ust. 3 u.s.p.p., może być wydane zarówno na żądanie skarżącego (wniosek), jak i z urzędu (C. P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania – zagadnienia proceduralne. Teza 5,* Lex/online nr 125139). Jeżeli strona wystąpi z żądaniem zasądzenia na jej rzecz odpowiedniej sumy, a sąd przyzna ją w rozmiarze niesatysfakcjonującym stronę, to może ona w oparciu o art. 15 ustawy z 2004 r. w odrębnym postępowaniu cywilnym dochodzić pełnego odszkodowania lub zadośćuczynienia. Wówczas postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym. Nie ma natomiast podstaw do wnioskowania *a contrario* z art. 15 ust. 1 u.s.p.p., że strona, której skargę oddalono, ma zamkniętą drogę do dochodzenia, w związku z przewlekłością odszkodowania, na drodze cywilnej. Przepis ten eksponuje jedynie to, że skarga na przewlekłość nie wyczerpuje środków służących ochronie prawa strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie. Nawet wówczas, gdy skarga zostanie uwzględniona nie jest zamknięta droga do dochodzenia roszczeń związanych z niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) w drodze procesu cywilnego. Treść tego przepisu sprowadza się zatem do zaakcentowania, iż skarga jest tylko jednym ze środków związanych z przewlekłością postępowania, przewidzianych w całym systemie prawnym. Także oddalenie lub odrzucenie skargi nie wyłącza możliwości dochodzenia odszkodowania w odrębnym procesie. Związanie orzeczeniem stwierdzającym przewlekłość (art. 15 ust. 2

u.s.p.p.) jest jedynie ułatwieniem dla strony. Przepis art. 15 ust. 2 u.s.p.p. należy odczytywać w ten sposób, iż sąd w procesie cywilnym jest związany orzeczeniem uwzględniającym skargę co do stwierdzenia przewlekłości postępowania, nie jest zaś związany orzeczeniem oddalającym skargę (jest to konstrukcja analogiczna do zawartej w art. 11 k.p.c., który stanowi o związaniu sądu cywilnego jedynie ustaleniami co do popełnienia przestępstwa, poczynionymi w prawomocnym wyroku skazującym sądu karnego). *Ergo*, dla sądu rozstrzygającego o podstawach zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia nie jest wiążące postanowienie o oddaleniu skargi na przewlekłość (zob. uchwała składu 7 sędziów SN – zasada prawna z 23 marca 2006 r., sygn. akt III SPZP 3/05). Co więcej, chociaż postanowienia rozstrzygające skargę na przewlekłość postępowania mają pewną szczególną cechę, polegającą na wiążącym charakterze w innym postępowaniu – w przypadku stwierdzenia przewlekłości, to jednak nie korzystają z powagi rzeczy osądzonej. Postanowienia odrzucające skargę nie mają nawet skutku w postaci uniemożliwieniu ponownego jej złożenia przed upływem 12 miesięcy (art. 14 u.s.p.p.).

Powstaje zatem wątpliwość czy wydanie orzeczenia o zakwestionowanych w skargach konstytucyjnych przepisach jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżących i czy ewentualna eliminacja kwestionowanej regulacji z systemu prawnego będzie stanowić skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych jej obowiązywaniem.

3. Przed przystąpieniem do analizy co do *meritum* należy także rozważyć wpływ na rozpoznanie niniejszej sprawy ustaleń zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07), w którym orzekł on, że: „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 (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 oraz z 2009 r. Nr 61, poz. 498) jest zgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji".

Na tle przytoczonej sentencji oceny wymaga dopuszczalność, względnie celowość merytorycznego rozpoznania skarg konstytucyjnych, leżących u podstaw niniejszego postępowania. Co prawda przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt

K 17/07 był art. 12 ust. 4 u.s.p.p., to istota zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę sprowadzała się do zakwestionowania konstytucyjności rozwiązania pozbawiającego prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji. Jak wskazał wówczas Trybunał: „Wnioskodawca kwestionuje rozwiązania przyjęte w art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W myśl tego przepisu – w brzmieniu wskazanym przez wnioskodawcę, obowiązującym do 30 kwietnia 2009 r. – uwzględniając skargę, «sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10.000 złotych». Wnioskodawca upatruje niekonstytucyjność w braku możliwości zaskarżenia przez komornika takiego orzeczenia sądu [...] Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy wnioskodawca, w ramach abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności, kwestionuje konkretne brzmienie przepisu, czy też normę z niego wynikającą. Analiza uzasadnienia wniosku pozwala sądzić, że wnioskodawca kwestionuje normę, która pozwala na nałożenie przez sąd na komornika kary pieniężnej bez możliwości zaskarżenia takiego orzeczenia. Kwestionowana norma prawna, wynikająca ze wskazanego we wniosku przepisu, zarówno przed jego modyfikacją, jak i po modyfikacji dokonanej w maju 2009 r., nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu zasądzającego od komornika konkretną sumę pieniężną. Tym samym pomimo modyfikacji treści samego przepisu kwestionowany zakres normy prawnej pozostał bez zmian".

Biorąc powyższe pod uwagę należy zastanowić się nad oceną skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07) dla niniejszego postępowania. Niezależnie bowiem od tego, że w sprawie o sygn. akt K17/07 jako przedmiot kontroli został wskazany inny przepis, w istocie ocenie konstytucyjności podlegała ta sama norma, wyłączająca możliwość kontroli instancyjnej postanowienia stwierdzającego przewlekłość postępowania. W niniejszej sprawie, chociażby ze względu na brak tożsamości podmiotowej ze sprawą o sygn. K 17/07, nie można mówić o spełnieniu się ujemnej przesłanki procesowej, jaką jest powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*), zobowiązująca do umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Zgodnie jednak z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności

określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów jest prawnie irrelewantne. W takim wypadku może się bowiem aktualizować zakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienia TK z: 9 stycznia 2007 r., sygn. akt SK 21/06 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo TK: 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 44/08; 11 czerwca 2013 r., sygn. akt K 50/12). O ile w wypadku zaistnienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej Trybunał Konstytucyjny musiałby na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie jako niedopuszczalne, o tyle w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje w kategoriach pragmatycznych kontroli celowości prowadzenia postępowania oraz celowości orzekania w kwestii, która już została jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (por. np. postanowienia TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt P 40/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt P 68/08; 9 maja 2012 r., sygn. akt P 3/12; 11 czerwca 2013 r., sygn. akt K 50/12). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, że zastosowanie zasady *ne bis in idem* jest w pełni uzasadnione, jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa. W sytuacji, w której ta sama norma prawna może być interpretowana z kilku różnych przepisów, to nie jednostki redakcyjne tekstu, a treść normy decyduje o tożsamości przedmiotu kontroli poddawanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Istotne znaczenie dla stwierdzenia, czy w sprawie uruchamia się zakaz wynikający z zasady *ne bis in idem*, ma bowiem także treść podniesionego zarzutu.

Na okoliczność powyższą zwrócił także uwagę Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt SK 29/09), wydanym w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną, w której jako przedmiot kontroli wskazano m.in. art. 394^1 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 8 ust. 2 u.s.p.p.: „Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał większość zarzutów sformułowanych przez skarżącego w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej w sprawie o sygn. K 17/07. W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość jest zgodny z art. 78 Konstytucji. Krajowa Rada Komornicza zarzucała, analogicznie jak w niniejszej skardze, ograniczenie zasady dwuinstancyjności, przez brak możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu

o stwierdzeniu zaistnienia przewlekłości i zasądzeniu na rzecz skarżącego od komornika odpowiedniej sumy pieniężnej. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że przyjęty przez ustawodawcę model skargi na przewlekłość, jako postępowania jednoinstancyjnego, prowadzonego przez sąd przełożony w składzie trzech sędziów zawodowych stanowi ustawowo wprowadzony wyjątek od zasady dwuinstancyjności – zgodnie ze zdaniem drugim art. 78 Konstytucji".

W niniejszej sprawie, w opinii Sejmu, skarżący, konstruując zarzuty dotyczące kwestionowanej regulacji, nie wskazali żadnych nowych elementów, które nie byłyby przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 17/07. Nasuwa się zatem pytanie, czy w niniejszej sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci zasady *ne bis in idem.* Z uwagi na te istotne wątpliwości, Sejm poddaje pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego ocenę dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej sprawy.

Niezależnie jednak od rozważanej kwestii formalnej należy uznać, że poprzednie rozstrzygnięcie Trybunału, zawarte w wyroku w sprawie o sygn. akt K 17/07, musi być brane pod uwagę w swej warstwie merytorycznej jako podstawowy punkt odniesienia dla oceny formułowanej w niniejszym postępowaniu.

4. W ramach analizy formalnoprawnej trzeba odnotować, że pewnych zabiegów interpretacyjnych wymaga również ustalenie przedmiotu kontroli i istoty problemu sformułowanego w *petitum* skarg konstytucyjnych.

Przepis art. 8 ust. 2 u.s.p.p. jest przepisem odsyłającym, w którym przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu zażaleniowym w sprawach nieuregulowanych w ustawie z 2004 r. Tym samym, w przypadku rozpoznawania skargi w sprawie cywilnej (egzekucyjnej), zastosowanie znajdą odpowiednio przepisy art. 394-398 k.p.c. Ponadto, do postępowania zażaleniowego stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu apelacyjnym (art. 397 § 2 k.p.c.). Natomiast w art. 394^1 k.p.c. określono – w sposób zarówno pozytywny, jak i negatywny – rodzaje orzeczeń sądu drugiej, a wyjątkowo także pierwszej instancji, które mogą być przedmiotem zaskarżenia w drodze zażalenia adresowanego do Sądu Najwyższego (§ 1 i 2).

Skarżący kwestionują – szeroko ujmując – „brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie rozstrzygające o skardze na przewlekłość postępowania" (*scil.* postanowienie oddalające skargę). Konsekwencją

uwzględnienia zarzutów podniesionych w skargach musiałoby być objęcie hipotezą wskazanego przez skarżących w charakterze związkowego wzorca kontroli art. 394^1 § 2 k.p.c., także postanowień wydanych w trybie przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Powyższe budzi wątpliwości z kilku powodów.

W ujęciu systemowym brak ogólnej regulacji przewidującej możliwość zaskarżenia postanowień wydanych w przedmiocie skargi na przewlekłość. Uprzedzając nieco dalsze rozważania i sygnalizując jedynie w tym miejscu niesamodzielny charakter postępowania wywołanego wniesieniem skargi na przewlekłość, należy podkreślić, że nie jest trafne wnioskowanie o możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie skargi zażaleniem (czy też postulowanie wprowadzenia takiej możliwości *de lege ferenda*) z powołaniem się na możliwość wykorzystania instrumentów procesowych przewidzianych tylko w jednym z rodzajów postępowań, których skarga dotyczy. Trudno byłoby przyjąć, aby racjonalny ustawodawca dopuścił sytuację, w której możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie skargi dotyczyłaby jedynie postępowania sądowego w sprawie cywilnej. Co prawda w procedurze cywilnej do wyobrażenia jest możliwość zaskarżenia skargi w przedmiocie przewlekłości postępowania zażaleniem – przy trudnym do zaakceptowania założeniu, że postanowienie wydane w wyniku skargi na przewlekłość jest postanowieniem sądu pierwszej instancji kończącym postępowanie w sprawie – w oparciu o art. 394 § 1 k.p.c., to jednak w procedurze karnej i sądowoadministracyjnej takiej możliwości już nie ma. Zgodnie z przepisami postępowania karnego, zażalenie przysługuje na postanowienie sądu zamykające drogę do wydania wyroku (postanowienie w przedmiocie skargi takim postanowieniem nie jest) oraz na postanowienie co do środka zabezpieczającego, a na inne postanowienia tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie (art. 459 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego; t.j. Dz. U. z 1997 r. poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.). Natomiast art. 194 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) obok ścisłego katalogu postanowień, które mogą być zaskarżone zażaleniem, dopuszcza zaskarżalność innych postanowień tylko wtedy, gdy jest to przewidziane w ustawie.

Wykładnia systemowa prowadzi zatem do wniosku, że skoro ustawa z 2004 r. powołuje instytucję prawną w postaci skargi na przewlekłość postępowania

odnoszącą się do wszystkich postępowań sądowych i egzekucyjnych, a wolą ustawodawcy miałoby być dopuszczenie zaskarżania postanowień zapadłych w przedmiocie skargi, to powinien on przewidzieć środki proceduralne temu służące we wszystkich rodzajach postępowań. Konsekwentnie ustawa powinna określać termin rozpoznania środka odwoławczego (jest on ustalony w odniesieniu do skargi, art. 11 u.s.p.p.) czy też opłatę od zażalenia, skoro wprowadza ją od skargi (art. 17 ust. 1 u.s.p.p.). Innymi słowy, pominięcie tych unormowań uzasadnia wniosek, że zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. nie ma podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o zażaleniu. Sprawa dopuszczalności jego wniesienia jest bowiem uregulowana w ustawie z 2004 r. – tyle tylko, że w sposób negatywny, to jest przez nieumieszczenie odpowiednich przepisów. Tym samym zasadne jest uznanie, iż to właśnie w ustawie z 2004 r. znajdowałyby się (powinny się znajdować) stosowne przepisy, gdyby na postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania miało przysługiwać zażalenie.

Proponowana przez Sejm zmiana sposobu ujęcia tego elementu w stosunku do literalnego brzmienia skarg konstytucyjnych *de facto* polega na posłużeniu się typową formułą zakresową odniesioną do art. 8 ust. 2 u.s.p.p. i rezygnacji z przywołanego związkowo art. 394^1 § 2 k.p.c.

5. Pewnego komentarza wymagają także wskazane przez skarżących jako wzorce kontroli konstytucyjności postanowienia ustawy zasadniczej, a ściślej relacja, w jakiej na tle niniejszej sprawy powinny zostać ujęte wzorce kontroli z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 176 ust. 1 nierzadko występuje jako przepis związkowy wobec art. 78 Konstytucji. Taką optykę Trybunał przyjmował m.in. w kontekście oceny konstytucyjności przepisów określających warunki formalne wniesienia skutecznego środka zaskarżenia (zob. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 1 lutego 2005 r., sygn. akt 62/03 i 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05). W szeregu orzeczeń Trybunał ujmował wszakże przywołane postanowienia ustawy zasadniczej jako odrębne (samodzielne) wzorce kontroli. W kontekście przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania taką właśnie relację istniejącą między art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji przyjął Trybunał w cytowanym już wyroku z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07). Pogląd sformułowany wówczas przez Trybunał potraktowany

został jako wzorcowy dla sposobu ujęcia tej kwestii i oceny adekwatności wzorca kontroli z art. 176 ust. 1 Konstytucji w niniejszej sprawie.

III. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty skarżących

Jak wskazano, istota zarzutu sformułowanego przez skarżących sprowadza się do zakwestionowania konstytucyjności braku możliwości złożenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania. W opinii skarżących, możliwość ta powinna być korelatem kwalifikacji postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania. Jak wskazują skarżący „postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania jest od początku do końca postępowaniem sądowym, do którego pełne zastosowanie znajduje przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji; do postępowania tego nie odnoszą się natomiast wyjątki, o których mowa w art. 78 zd. 2 Konstytucji, albowiem orzeczenie w nim zapadłe ma charakter merytoryczny i rozstrzyga o istocie sprawy, którą jest przewlekłość postępowania" (skarga I, s. 15; skarga II, s. 16). „Sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania jest organem pierwszej instancji – bez znaczenia dla tego faktu jest okoliczność, że rozpoznanie skargi odbywa się według przepisów o postępowaniu zażaleniowym", a samo „postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, wydanym przez sąd rozpoznający tę skargę jako sąd pierwszej instancji" (skarga I, s. 15-16; skarga II, s. 16). Punktem wyjścia jest zatem dla skarżących krytyczna ocena obowiązującej regulacji prawnej, a argumentacja sprowadza się głównie do polemiki z dominującym stanowiskiem doktryny oraz judykatury w kwestii jednoinstancyjności postępowania w sprawie stwierdzenia przewlekłości postępowania oraz niezaskarżalności wydanych w jego ramach postanowień. Skarżący krytykują stanowisko Sądu Najwyższego, odnośnie do wskazanej kwestii, zawarte m.in. w uchwale z 23 marca 2006 r. (sygn. akt III SPZP 3/05), zgodnie z którym na postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego zażalenie nie przysługuje: „Ze stanowiskiem tym nie sposób się jednak zgodzić, biorąc pod uwagę w szczególności zagwarantowane Konstytucją RP prawo jednostki do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), na które składa się również prawo do zaskarżenia orzeczeń

wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP) oraz zasada co najmniej dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP). Przyjęcie więc, że postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego jest niezaskarżalne, stanowi rażące naruszenie prawa skarżącego do rozpoznania jego sprawy przez sąd drugiej instancji" (skarga I, s. 5; skarga II, s. 6).

W opinii skarżących skutki naruszenia konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu i prawa zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji są tym poważniejsze, że postanowienie o oddaleniu skargi ma charakter prejudycjalny tym samym „wiążące ustalenie niezaistnienia bezprawności następuje w postępowaniu jednoinstancyjnym" (skarga I, s. 15; skarga II, s. 17).

2. Wzorce konstytucyjne

a) Prawo do sądu

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd".

Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy.

W kontekście zarzutów skarżących relewantny jest przede wszystkim drugi ze wskazanych komponentów prawa do sądu, tj. prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności. Trybunał

Konstytucyjny, wyjaśniając sens tej gwarancji konstytucyjnej, wskazał, że: „Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. «Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć» (wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01). Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw. Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu cywilnym nie jest urzeczywistniana w identyczny sposób, jak w postępowaniu sądowo-administracyjnym lub karnym. Spory cywilnoprawne, powstające na tle stosunków prawnych opartych na zasadzie równorzędności, powinny być rozpatrywane w postępowaniu sądowym opartym na zasadzie równości stron. [...] Logiczną tego konsekwencją jest odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej, które zakłada równowagę uprawnień stron" (wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04; zob. także wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 23 października 2006 r., sygn. akt SK 42/04).

W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. [...] Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia. Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają jednak wspólne jądro, sprowadzające się do: (a) możności bycia wysłuchanym; (b) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu; (c) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany" (wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; zob. także wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09).

Podstawowe znaczenie dla określenia treści i zakresu prawa do sądu ma pojęcie „sprawy", której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia sprawy funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów,

którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Termin „sprawa" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje niewątpliwie spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi, wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak na tym katalogu; generalnie, chodzi bowiem o „rozstrzyganie o prawach danego podmiotu". Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych (zob. m.in. wyrok TK z 14 września 1999 r., sygn. akt SK 14/98).

Trybunał wyjaśniał także w swoim orzecznictwie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania, oraz negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). „Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych" (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i doktrynie prawa jest bezsporne, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego. Tytułem przykładu można przywołać wyrok Trybunału z 10 maja 2000 r. (sygn. akt SK 21/99), w którym podkreślono, że: „[...] nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu – które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. To stwierdzenie należy odnieść do wszystkich kategorii praw, bowiem samo ukształtowanie postępowania przed sądem

w sposób respektujący określone procedury [...] stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa". Z kolei w wyroku z 12 września 2006 r. (sygn. akt SK 21/05) Trybunał wskazał, że: „Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych" (zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

b) Prawo zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji

Artykuł 78 Konstytucji stanowi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa". Norma ta w pewnym sensie uzupełnia konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

W doktrynie podkreśla się, że termin „zaskarżenie" nie został zdefiniowany w przywołanym postanowieniu Konstytucji. Pozwala to na jego szerokie rozumienie, a tym samym objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji (zob. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 393). Z kolei Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „[...] chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania" (wyrok TK z: 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; zob. także wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Konstytucyjny standard w tym zakresie wyczerpuje się w możliwości poddania weryfikacji jedynie niekontrolowanego uprzednio rozstrzygnięcia w ramach rozpoczętej już sprawy.

Za utrwalony i dominujący w orzecznictwie konstytucyjnym można też uznać pogląd, zgodnie z którym: „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami" (np. wyroki TK z: 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03; 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Ponadto wskazuje się, że instancyjność związana jest z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzyganiem kwestii incydentalnych (zob. postanowienie TK z 12 września 2007 r., sygn. akt Ts 168/06, a także T. Zembrzuski, *Zaskarżanie orzeczeń incydentalnych wydanych po raz pierwszy w toku instancji (uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sądowy" 2007, nr 9, s. 23). Przeciwne rozumowanie prowadziłoby do wniosku, że orzeczenie sądu odwoławczego, oparte na ustaleniach odmiennych od ustaleń sądu niższej instancji, byłoby traktowane jako orzeczenie pierwszoinstancyjne, od którego powinien przysługiwać środek odwoławczy. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym: „Jeśli sąd odwoławczy, kontrolując orzeczenie sądu niższej instancji i oceniając materiał dowodowy zebrany w postępowaniu, poprawia dostrzeżone błędy, to z istoty rzeczy zawsze wydaje orzeczenie jako sąd drugiej instancji. Przyjęcie założenia, iż sąd apelacyjny staje się – choćby w ograniczonym zakresie – sądem pierwszej instancji, skutkowałoby swego rodzaju trójinstancyjnością postępowania, bowiem od jego orzeczenia przysługiwać by musiał jakiś środek zaskarżenia – swoista apelacja od wyroku apelacyjnego" (wyrok TK z 11 marca 2003 r., sygn. akt SK 8/02).

c) Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego

Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne".

Wyrażona w cytowanym przepisie zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego ma charakter bezwzględny. Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy jednak tylko spraw przekazanych ustawami do wyłącznej właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez nie „od początku do końca" (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04). Z tego względu jest on

– w pewnym sensie – „dopełnieniem" art. 78 Konstytucji (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01). Podkreśla się ponadto, że art. 176 ust. 1 Konstytucji ma dwojaki charakter. Z jednej strony, jest on przepisem ustrojowym, ponieważ określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji sposób zorganizowania systemu sądów. Z drugiej strony, jest też przepisem gwarancyjnym, bo konkretyzuje i dopełnia ogólną zasadę zawartą w art. 78 Konstytucji, posiadając również „samoistne znaczenie prawne". Wyrażana bywa też opinia, że z treści art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika prawo „każdego" do drugiej instancji; może być on więc rozpatrywany w kategoriach przepisów regulujących prawa jednostki (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 176, s. 1-2; zob. także wyrok TK z 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08).

Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania nie jest natomiast – jak wskazuje się we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału – elementem prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; zob. także A. Jakubecki, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 81 i n.). Zasada dwuinstancyjności wzmacnia jednak to prawo, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „celem reguły instancyjności jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji" (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01), „konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej" (wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99), a „ustawy regulujące postępowanie sądowe muszą w szczególności w sposób precyzyjny normować prawa stron oraz zaskarżanie orzeczeń sądowych" (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; zob. także wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05).

3. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej zarzutów przedstawionych w połączonych skargach konstytucyjnych celowym jest przedstawienie zarówno kontekstu normatywnego kwestionowanej regulacji, jak i charakteru oraz i istoty skargi na przewlekłość postępowania. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinna być zatem ocena zarówno charakteru prawnego skargi na przewlekłość postępowania, stanowiącej specyficzną instytucję procesową, jak i jej relacji do toczącego się postępowania w sprawie głównej.

2. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2004 r. ma na celu usprawnienie postępowania, jak również zagwarantowanie prawa do sądu, którego istotnym elementem jest szybkość rozpoznania sprawy. Prawo to znajduje wyraz również w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC albo konwencja). Na przewlekłość postępowań sądowych oraz konieczność ustanowienia w prawie polskim środka prawnego, który miałby przeciwdziałać przewlekłości postępowań prowadzącej do naruszenia prawa do sądu – obok zgłaszanych powszechnie w doktrynie postulatów – zwracał uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC; zob. P. Hofmański, S. Zabłocki, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie Jabłoński przeciwko* Polsce, skarga nr 33492/96, „Palestra" 2001, nr 3-4, s. 32). To właśnie orzeczenie ETPC z 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (nr 30210/96) dało asumpt do prac nad ustawą z 2004 r. W orzeczeniu tym ETPC wskazał obowiązek zapewnienia przez prawo krajowe środków służących zapobieżeniu lub reagowaniu na naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Wskazał także, iż wprowadzenie możliwości wnoszenia skargi na przewlekłość postępowania w pierwszym rzędzie do władz krajowych zapewni efektywność prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 konwencji. Skarga na przewlekłość jest zatem instrumentem skutecznego egzekwowania prawa do sądu. Stanowi niejako wykonanie postulatu sprawności i szybkości postępowania, wynikającego zarówno z art. 6 ust. 1 EKPC, jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Według dominującego, tak w orzecznictwie, jak i doktrynie, poglądu, postępowanie ze skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania nie jest postępowaniem samodzielnym, ale incydentalnym, o charakterze quasi-kontrolnym w stosunku do postępowania, które dotyczy istoty sprawy (zob. np. M. Babiak, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Radca Prawny" 2005, nr 3, s. 44; T. Ereciński, K. Weitz, *Efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce*, „Przegląd Sądowy" 2005, nr 10, s. 34; T. Zembrzuski, *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Palestra" 2006, nr 9-10, s. 29). Potwierdzeniem powyższej tezy jest wskazanie jako sądu właściwego do rozpoznania skargi sądu przełożonego nad sądem, w którym toczy się to postępowanie główne, lub nad innym organem (art. 4 u.s.p.p.), czy też ograniczenie możliwości wniesienia skargi do okresu, w którym toczy się postępowanie główne (art. 5 u.s.p.p.). Tak zakreślony moment skutecznego wystąpienia ze skargą wskazuje jednoznacznie na dyscyplinujący i niejako nadzorczy charakter postępowania w sprawie rozpoznania skargi na przewlekłość. Co więcej, orzeczenie sądu o wystąpieniu przewlekłości nie jest dopuszczalne po zakończeniu postępowania w sprawie (zob. red. J. Skorupka, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 160). Skarga wniesiona po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy jest niedopuszczalna i podlega w postępowaniu cywilnym odrzuceniu, a w postępowaniu karnym pozostawia się ją bez rozpoznania (por. P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 77; M. Zbrojewska, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, „Palestra" 2004, nr 11-12, s. 752; postanowienia TK z 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06; postanowienie SN z 15 grudnia 2006 r., sygn. akt III CSP 2/06). W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznaje się, że po prawomocnym zakończeniu postępowania, którego dotyczy przewlekłość, kwestia zlikwidowania opieszałości sądu oraz nadania sprawie właściwego biegu staje się bezprzedmiotowa (zob. postanowienia SN z: 17 listopada 2005 r., sygn. akt IV CSP 1/05; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 165/05; 10 maja 2006 r., sygn. akt III SPP 19/06; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06). Bezprzedmiotowe jest również rozpoznanie żądania o zasądzenie

odpowiedniej sumy pieniężnej, gdyż wydanie takiego orzeczenia – w sytuacji, gdy zapobieżenie dalszej przewlekłości stało się zbędne – nie jest celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania (zob. postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 165/05; 10 maja 2006 r., sygn. akt III SPP 19/06; zob. jednak uchwałę SN z 9 stycznia 2008 r., sygn. akt III SPZP 1/07). Przyjmuje się także, iż zakończenie postępowania przez wydanie orzeczenia oznacza, że wniesienie skargi na przewlekłość postępowania odniosło skutek, a wskazany wyżej cel tej instytucji został osiągnięty (zob. postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 162/05; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 165/05; 10 maja 2006 r., sygn. akt III SPP 19/06; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06).

Początkowo charakter postępowania skargi na przewlekłość postępowania w ujęciu polskiej ustawy budził pewne wątpliwości. Rozbieżności w orzecznictwie pojawiły się m.in. właśnie w kwestii, czy postępowanie w sprawie skargi ma za przedmiot odrębną sprawę, a w konsekwencji orzeczenie wydane w wyniku skargi jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, czy też postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, którego skarga dotyczy. W większości orzeczeń Sąd Najwyższy przyjmował, że postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość nie ma charakteru odrębnego, a stronie nie przysługuje zażalenie (m.in. uchwały SN z: 6 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04; 19 stycznia 2005 r., sygn. akt III SPP 115/04; postanowienie SN z 9 grudnia 2005 r., sygn. akt III SO 18/05; inaczej zob. uchwała SN z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05). Rozbieżność powyższą przesądziła ostatecznie – na rzecz stanowiska przyjmującego niesamoistny charakter postępowania ze skargi na przewlekłość i niezaskarżalności postanowień wydanych w tym przedmiocie – uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 23 marca 2006 r., która uzyskała moc zasady prawnej (sygn. akt III SPZP 3/05), w której stwierdzono: „Skarga na przewlekłość postępowania jako środek doraźny, wpadkowy, mający na celu natychmiastowe usprawnienie procesu, zgłaszana wyłącznie w toku postępowania w sprawie, w sposób bezpośredni ma służyć realizacji prawa do sądu w sprawie, w której doszło do naruszenia prawa do rozpoznania jej w rozsądnym terminie. [...] W tym kontekście należy odróżnić te regulacje zawarte w ustawie o skardze, które pełnią funkcję publicznoprawną,

sprowadzającą się do wymuszenia sprawnego działania organów sądowych, a tym samym pełnej realizacji zagwarantowanego jednostce przez Konstytucję prawa do sądu w sprawie zawisłej przed sądem, od tych jej regulacji, które realizując cel prywatnoprawny pełnią funkcję odszkodowawczą za przewlekłość działania organów państwa [...] [R]ozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy" (zob. także postanowienia SN z: 27 stycznia 2006 r., sygn. akt II CNP 2/06; 21 września 2010 r., sygn. akt III SPP 19/10; 6 maja 2011 r., sygn. akt III SPP 5/11). Jak wielokrotnie podkreślał Sąd Najwyższy, celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest samo stwierdzenie zaistnienia stanu przewlekłości, ale wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu (zob. przykładowo postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05; 16 marca 2006 r., sygn. akt III SPP 9/06; 17 listopada 2005 r., sygn. akt IV CSP 1/05; 10 maja 2006 r., sygn. akt III SPP 19/06; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 162/05; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06; 26 lipca 2006 r., sygn. akt III SPP 30/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt III SPP 42/06; 7 czerwca 2006 r., sygn. akt III CSP 1/06). Skarga na przewlekłość postępowania ma zapewnić szybką reakcję sądu na trwającą zwłokę (zob. uchwałę SN z 16 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04; postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06), przy czym zwłoka ta ma trwać także w dacie orzekania o przewlekłości przez sąd przełożony, gdyż „uwzględnienie skargi ma spełnić przypisaną jej funkcję wymuszenia nadania takiego biegu sprawie sądowej, który umożliwi sprawne ukończenie w niej postępowania" (zob. postanowienia SN z: 26 lipca 2006 r., sygn. akt III SPP 30/06; 16 marca 2006 r., sygn. akt III SPP 9/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt III SPP 42/06). W tym ujęciu skarga na przewlekłość pełni przede wszystkim funkcję dyscyplinującą sąd rozpoznający sprawę na danym etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie (zob. postanowienia SN z: 18 lutego 2005 r., III SPP 19/05; 16 marca 2006 r., sygn. akt III SPP 9/06; 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 162/05; 21 czerwca 2006 r., sygn. akt III SPP 24/06).

Stanowisko doktryny odnośnie do celu postępowania ze skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania jest zasadniczo zbieżne z poglądami Sądu Najwyższego. Wskazuje się bowiem, że podstawowym celem tego postępowania jest wymuszenie sprawnego rozpoznania sprawy, a jej rozpoznanie nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania w sprawie

(zob. przykładowo: M. Krakowiak, *Charakter prawny skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania cywilnego*, „Monitor Prawniczy" 2007, nr 15, s. 838; K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy" 2005, nr 11-12, s. 18; Cz. P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Rzeszów 2011, s. 80; T. Zembrzuski, *op. cit.,* s. 29).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie uznawał, podobnie jak Sąd Najwyższy w powołanej uchwale 7 sędziów (sygn. akt III SPZP 3/05), że postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi na przewlekłość jest postępowaniem incydentalnym (por. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07; postanowienia TK z: 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 29/09; 17 września 2012 r., sygn. akt SK 12/10).

3. W świetle powyższych rozważań, w szczególności biorąc pod uwagę charakter, specyfikę i cel wprowadzonych ustawą z 2004 r. regulacji, nie sposób podzielić zarzutów skarżących o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż nawet przyjęcie, że mamy do czynienia z nową sprawą w rozumieniu konstytucyjnym, nie pociąga za sobą samo przez się konieczności kontroli instancyjnej orzeczenia zapadłego w przedmiocie skargi na przewlekłość. Co prawda Trybunał Konstytucyjny podkreśla ścisły związek art. 45 z art. 78 oraz art. 176 Konstytucji, wyrażającymi zasadę dwuinstancyjności postępowania, to zarazem jednak zaznacza, iż zasada ta nie jest bezpośrednio elementem gwarancji prawa do sądu, choć wzmacnia to prawo (por. wyrok TK z 18 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03). Trzeba podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Prawo do sądu nie ma [...] bezwzględnego i absolutnego charakteru, stwarzającego uprawnionemu, w ramach każdej procedury i każdego typu postępowania, możliwość nieograniczonej ochrony swych praw na drodze sądowej (wyrok TK z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być w konsekwencji traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. Nie istnieje więc jakiś jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych, te bowiem

zawierają wskazania co do pewnych koniecznych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem. Gdyby przyjąć inne założenie, można by zasadnie zakwestionować wszystkie odmienności i odrębności proceduralne, które występują w ramach postępowań cywilnych i karnych, a które przecież służą, najogólniej mówiąc, zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Na tym polega istota odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych, gdzie ceną większej efektywności i szybkości postępowania jest niejednokrotnie wprowadzenie silniejszych rygorów formalnych, bardziej dyscyplinujących zachowania stron, zawężających zakres dostępnych środków procesowych czy też zawężających zakres kontroli instancyjnej. Samo istnienie postępowań szczególnych i odrębnych nie może być więc traktowane *per se* jako podstawa do kwestionowania gwarancji konstytucyjnych. Należy bowiem dobitnie raz jeszcze podkreślić, że gwarancje konstytucyjne operują zestawem najbardziej podstawowych środków, od których zależy urzeczywistnienie sensu i znaczenia prawa do sądu, a w konsekwencji ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody ukształtowania procedur sądowych. Byłoby, bez wątpienia, nieuzasadnione przyjmowanie, z powołaniem się na regulacje konstytucyjne, nakazu tworzenia rozwiązań, które odtwarzałyby – w odniesieniu do każdej kategorii sprawy, bez względu na jej specyfikę i inne racje, związane najczęściej ściśle z postulatem efektywności stosowanych procedur – ten sam idealny, abstrakcyjny model postępowania (bo taki zresztą nie istnieje). Tak rozumiana spójność systemu prawnego nie miałaby swego oparcia konstytucyjnego" (wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04).

Co więcej, jak podkreśla Trybunał: „W wypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są jednak dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. [...] Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie [...] (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie mogą też naruszać

istoty tych wolności i praw, które ograniczają" (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98).

Z taką kolizją mamy do czynienia w przypadku omawianej instytucji prawnej. Gwarancja rozpoznania skargi na przewlekłość w dwóch instancjach sądowych koliduje bowiem z prawem jednostki do zakończenia bez zwłoki sprawy co do istoty, czyli sprawy głównej, w której podnoszony jest zarzut przewlekłości. Rozważając ten problem należy przede wszystkim wziąć pod uwagę specyfikę postępowania ze skargi, a zwłaszcza to, że realizuje ono interes publiczny związany z przyspieszeniem postępowania w sprawie głównej, przyczyniając się tym samym do realizacji – w tej sprawie – prawa do sądu. Możliwość przedłużenia postępowania ze skargi o rozpatrzenie jej w kolejnej instancji koliduje z istotą tego środka. Dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania pozbawiałoby ustawę jej dyscyplinującego znaczenia. Skoro jest to środek prawny służący poprawie efektywności już toczącego się postępowania, to powinien być sprawny i skuteczny, a jego rozpoznanie nie może powodować dodatkowego przedłużenia rozpatrywania sprawy, w której mogła zaistnieć przewlekłość. Ustawa nie może zatem kreować mechanizmu zmniejszającego jej własną skuteczność. Wartość, jaką jest sprawność tego postępowania i jego szybkość, ma charakter dominujący i musi decydować także o jego modelu. W wyroku z 16 listopada 1999 r. (sygn. akt SK 11/99) Trybunał Konstytucyjny podkreślił bowiem, że „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu".

Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, iż celem skargi jest stworzenie możliwości przeciwdziałania przewlekłości postępowania. Wprowadzenie tej instytucji ma gwarantować pełną realizację prawa do sądu w tym jego aspekcie, który dotyczy rozpoznania sprawy co do istoty (sprawy głównej) w rozsądnym terminie. Postępowanie ze skargi nie jest postępowaniem, którego celem jest orzeczenie o roszczeniach strony związanych z przewlekłym działaniem organów

państwa. Postępowanie to jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, mającym gwarantować jego sprawny przebieg.

Za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość przemawia zatem głównie jego charakter. Jako wpadkowy, procesowy środek mający zwalczać przewlekłość postępowania w sprawie głównej, a nie środek służący dochodzeniu roszczeń związanych z zarzucaną przewlekłością, analizowana skarga i wywołane nią postępowanie nie ma charakteru samodzielnego względem postępowania w określonej sprawie. Przed sądem rozpoznającym skargę na przewlekłość nie rozpoczyna się nowe samodzielne postępowanie. Jego przedmiot ma charakter pochodny w stosunku do sprawy głównej. Sąd przełożony nie rozpoznaje żadnej sprawy od początku, lecz jedynie ocenia terminowość działania sądu pierwszej instancji. Sąd przełożony działa tu jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu. Z tego właśnie powodu do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy jedynie odpowiednio, sama zaś skarga może zostać uznana za quasi-zażalenie. Sąd orzekający w przedmiocie skargi na przewlekłość jest więc sądem drugiej instancji, co pozbawia racji argument za przyjęciem dwuinstancyjności postępowania ze skargi, oparty na art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Przyjęcie jednoinstancyjnego modelu rozpoznania skargi na przewlekłość odpowiada istocie i sensowi wprowadzenia tego środka. Skarga na przewlekłość ma na celu natychmiastowe usprawnienie procesu toczącego się w sprawie głównej. Osiągnięcie tego celu zostałoby zniweczone lub znacznie ograniczone, gdyby sam proces orzekania w sprawie stwierdzenia przewlekłości przebiegał w dwóch instancjach.

Przyjęcie jednoinstancyjnego modelu rozpoznania skargi na przewlekłość nie godzi w słuszny interes jednostki, a wręcz przeciwnie – jest z nim zgodne. Jak wywiedziono wyżej, funkcją skargi jest usprawnienie przewlekłego postępowania w sprawie głównej w toku jego trwania. Strona, której skarga została uwzględniona, dzięki niezaskarżalności postanowienia cel swój uzyskuje natychmiast. Także oddalenie skargi w połączeniu z brakiem możliwości zaskarżenia postanowienia w tym przedmiocie nie może stanowić istotnego argumentu za przyjęciem dwuinstancyjności postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi, gdyż po upływie 12 miesięcy skarżąca strona może w tej samej sprawie wystąpić z nową skargą,

a w sprawie egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego – po upływie 6 miesięcy od oddalenia skargi uprzedniej (art. 14 ustawy u.s.p.p.). Ponadto trzeba też wziąć pod uwagę interes drugiej strony postępowania w sprawie głównej w zakończeniu procesu w rozsądnym terminie. Wprowadzenie możliwości złożenia zażalenia przedłużałaby postępowanie w sprawie i naruszało ten interes. Obie strony sprawy głównej mają równe prawa co do jej zakończenia w rozsądnym terminie. Jest oczywiste, że postępowanie w sprawie ze skargi – pomimo, iż *summa summarum* zmierza do przyspieszenia postępowania – jak każdy uruchamiany przed sądem mechanizm czy też kolejna podejmowana czynność wymaga odpowiedniego czasu a tym samym przedłuża postępowanie w sprawie głównej. Zadanym jest, by to postępowanie wpadkowe trwało jak najkrócej.

Na omawianą instytucję należy także patrzeć w kontekście innych rozwiązań przyjętych w postępowaniu cywilnym. Ograniczenie możliwości zaskarżania wszystkich rozstrzygnięć sądu należy wpisać w szereg zasad składających się na całokształt postępowania i wyrażających dążenie ustawodawcy do jego usprawnienia i przyśpieszenia. Tytułem przykładu można wskazać instytucje wynikające z zasady formalizmu czy koncentracji materiału procesowego (T. Zembrzuski, *op. cit.*, s. 36).

4. Problem zaskarżalności orzeczeń wydawanych w kwestiach wpadkowych był już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 18 kwietnia 2005 r. (sygn. akt SK 6/05) Trybunał podkreślił, że zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania nie odnosi się do rozstrzygnięć incydentalnych. W innych orzeczeniach, wskazując na zakres zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji, Trybunał odróżnił czynności związane ze sprawowaniem przez sąd funkcji wymiaru sprawiedliwości oraz inne czynności. Zdaniem Trybunału, ocena konstytucyjności regulacji prawnych z punktu widzenia zasady dwuinstancyjności dotyczy jedynie czynności związanych ze sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08). Związek pomiędzy art. 176 ust. 1 Konstytucji a działalnością judykacyjną sądów Trybunał potwierdził w innych orzeczeniach, wyrażając stanowisko, że wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada dwuinstancyjności odnosi się wyłącznie do sytuacji, w których sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, nie zaś do wszystkich przypadków, kiedy wykonuje czynności z zakresu ochrony prawnej niebędące ostatecznym

rozstrzygnięciem sporu (zob. wyroki TK z: 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; postanowienie TK z 9 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 207/05; inaczej wyrok TK z 3 lipca 2002 r., sygn. akt SK 31/01).

Podobne stanowisko w tej kwestii wyrażane jest w doktrynie prawa, która wskazuje, że art. 176 ust. 1 Konstytucji odnosi się do całego postępowania, a nie tylko do indywidualnego orzeczenia wydanego w danym postępowaniu. Wskazana norma konstytucyjna dotyczy zatem tylko orzeczeń co do istoty sprawy rozpoznawanej przed sądem, czyli przedmiotu postępowania cywilnego, dla którego zostało ono wszczęte. Jeśli więc chodzi o zaskarżalność innych postanowień sądu drugiej instancji, tj. postanowień rozstrzygających kwestie związane jedynie z tokiem postępowania w danej sprawie, bądź też mających charakter uboczny, to mogą być one objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 78 Konstytucji. Tym samym, art. 176 ust. 1 Konstytucji nie ma w tym przypadku zastosowania (F. Zedler, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego* [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. Banaszczyk, Warszawa 2000, s. 383).

5. Jak wskazano powyżej, ocena konstytucyjności przepisów regulujących postępowanie ze skargi na przewlekłość, w szczególności kwestii związanych z możliwością zaskarżania postanowień wydanych w następstwie rozpoznania skargi, została już dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07). Jak wskazał w nim Trybunał: „Za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość przemawia także jego akcesoryjny charakter. [...] postępowanie ze skargi skonstruowano jako «składnik toku sprawy głównej», ponieważ postępowanie to «winno mieć charakter kontrolny wobec sądu lub innego organu, któremu została zarzucona przewlekłość procedowania». Nie jest to postępowanie autonomiczne, ale – jak to zakładali twórcy ustawy z 17 czerwca 2004 r. – postępowanie incydentalne w ramach tego, które dotyczy istoty sprawy. Wskazuje na to również Sąd Najwyższy, stwierdzając, że «skarga na przewlekłość nie ma charakteru samodzielnego postępowania względem postępowania w określonej sprawie. Przed sądem rozpoznającym skargę na przewlekłość nie rozpoczyna się bowiem nowe samodzielne postępowanie. Jego przedmiot ma charakter pochodny w stosunku do sprawy głównej. Sąd przełożony nie rozpoznaje żadnej sprawy od początku, lecz jedynie ocenia terminowość

działania sądu pierwszej instancji. Sąd przełożony działa tu jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu». Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Sądu Najwyższego, że przedmiot skargi na przewlekłość postępowania «nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania [...] przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym» (uchwała SN z 23 marca 2006 r., sygn. akt III SPZP 3/05, OSNP nr 21-22/2006, poz. 341)".

Następnie, oceniając zgodność art. 12 ust. 4 ustawy z 2004 r. z art. 78 Konstytucji, trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Oceniając zgodność procedury skargi na przewlekłość postępowania z Konstytucją, należy mieć na uwadze, że w zdaniu pierwszym art. 78 ustanawia się zasadę zaskarżalności orzeczeń i decyzji, a w zdaniu drugim – przekazuje się określenie trybu zaskarżania, a także wyjątków od tej zasady, ustawie. Ustawa jest zatem właściwa do ukształtowania postępowania w sprawie zaskarżania rozstrzygnięć pierwszej instancji (zob. wyrok o sygn. SK 10/00). W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, zgodnie z którym ustanawianie wyjątków wobec prawa zaskarżenia musi przebiegać przy poszanowaniu kryteriów i wymagań ogólnie wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Musi więc znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być «konieczne w demokratycznym państwie», czyli szanować zasadę proporcjonalności (por. L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. V, s.10). Wynika to wprost z brzmienia art. 78 Konstytucji. Norma ta nie ma znaczenia absolutnego, ponieważ zgodnie z jej treścią ustawa może przewidywać wyjątki od możliwości odwołania [...] Trybunał podziela pogląd wyrażony w dotychczasowym orzecznictwie (szczególnie wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), iż konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Ustawa z 17 czerwca 2004 r. ma na celu zagwarantowanie sprawności tego postępowania, a zatem urzeczywistnienie interesu publicznego, którego przesłanką są zarówno «bezpieczeństwo i porządek publiczny», jak i «prawa i wolności innych osób», wskazane w art. 31 ust. 3 zdaniu pierwszym Konstytucji [...] Ustawa ta ma

przecież służyć sprawności i szybkości postępowań sądowych, nie może zatem kreować mechanizmu zmniejszającego jej własną skuteczność. Stworzone w przedmiotowej ustawie wyłączenie prawa do zaskarżenia znajduje zatem uzasadnienie w szczególnym charakterze postępowania którego jest częścią".

Rozstrzygające, dla oceny postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jako postępowania jednoinstancyjnego, są także dalsze stwierdzenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 października 2010 r. (sygn. akt K 17/07): „ustawa reguluje instytucję skargi na przewlekłość postępowania służącą urzeczywistnieniu prawa do sądu, którego składnikiem jest rozpatrzenie sprawy – jak o tym stanowi art. 45 Konstytucji – «bez nieuzasadnionej zwłoki». Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki znajduje wyraz również w artykule 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [...]. Dla zagwarantowania realizacji tego prawa ustawodawca stworzył możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, której istota polega na sprawności i skuteczności tego środka, a także na tym, że jego zastosowanie nie może spowodować przedłużenia postępowania w sprawie objętej zarzutem przewlekłości. Z tych względów postępowanie w tym zakresie zostało ukształtowane w ustawie jako postępowanie jednoinstancyjne".

Ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku, jakkolwiek dotyczącym formalnie innego przepisu ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, zachowują pełną aktualność w sprawie niniejszej.

6. Podsumowując: zarówno cel postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, jakim jest doprowadzenie do jego przyspieszenia, jak i jego incydentalny charakter względem toczącego się postępowania w rozpoznawanej sprawie przesądzają o tym, że postępowanie wszczęte w wyniku wniesienia skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Wprawdzie orzeczenia zapadające w przedmiocie skargi są niezaskarżalne, jednakże ograniczenia te są uzasadnione – także na poziomie konstytucyjnym.

W rezultacie dokonanych ustaleń należy uznać, iż stawiane przez skarżących zarzuty niekonstytucyjności nie zasługują na uwzględnienie, a w konsekwencji stwierdzić, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Radosław Sikorski