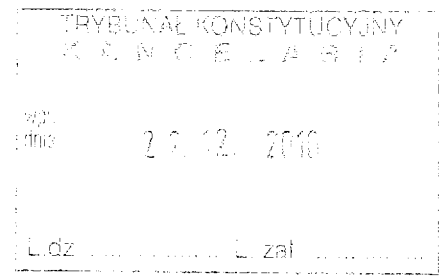




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 12/10

Warszawa, dnia 22 grudnia 2010 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 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 skargi konstytucyjnej M K z dnia 15 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 12/10), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości wnoszę o stwierdzenie, że art. 12 ust. 4 zdanie 1 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.), w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2009 r., w zakresie, w jakim przewiduje fakultatywną możliwość przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej, **jest zgodny** z art. 77 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i kontekst normatywny

1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, po uwzględnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 30 kwietnia 2010 r. (sygn. akt Ts 220/08), jest 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 ze zm.; dalej: ustawa o skardze na przewlekłość postępowania albo u.s.p.p.), w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym do 30 kwietnia 2009 r. Kwestionowany przepis stanowił wówczas: „Uwzględniając skargę [skargę o stwierdzenie, że nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki; dalej: skarga na przewlekłość postępowania – uwaga własna], 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. W wypadku przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, wypłaty dokonuje sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, ze środków własnych tego sądu”.

Wskutek zmian dokonanych ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61, poz. 498; dalej: ustawa zmieniająca z 20 lutego 2009 r.), które objęły również tytuł nowelizowanej ustawy, z dniem 1 maja 2009 r. przepis art. 12 ust. 4 u.s.p.p. uzyskał brzmienie następujące: „Uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, sumę pieniężną w wysokości od 2 000 złotych do 20 000 złotych”. O przyczynach i konsekwencjach zmiany kwestionowanego przepisu, istotnych także z punktu widzenia niniejszego postępowania, będzie jeszcze mowa (zob. niżej, pkt II.1 stanowiska).

2. Już pobieżna analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że zastrzeżenia skarżącej kierują się wyłącznie ku normie zawartej w zdaniu 1 art. 12 ust. 4 u.s.p.p. (w brzmieniu pierwotnym). Zdanie 2 tego ustępu nie zawiera treści relewantnych z punktu widzenia sytuacji prawnej skarżącej; problem źródła wypłaty odpowiedniej sumy pieniężnej jest również pominięty w uzasadnieniu skargi. Z tego względu, zgodnie z powszechnie przyjmowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą „*falsa demonstratio non nocet*”, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 1/02, a w sprawach wszczętych skargami konstytucyjnymi wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06), przedmiot kontroli wymaga korekty. Co więcej, zastrzeżenia skarżącej koncentrują się wokół użytego w art. 12 ust. 4 u.s.p.p. określenia „sąd może”, które nadaje przyznaniu (zasądzeniu) odpowiedniej sumy pieniężnej charakter fakultatywny, zezwalając – przynajmniej potencjalnie – na nieuwzględnienie zgłoszonego w tej mierze wniosku podmiotu wnoszącego skargę na przewlekłość postępowania, bez wyraźnego (jednoznacznego, precyzyjnego) wskazania przesłanek odmowy. Kontrola konstytucyjności art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. powinna mieć zatem charakter zakresowy. Wyeksponowaniu istoty problemu poddanego rozważce Trybunału Konstytucyjnego, a równocześnie sprecyzowaniu zakresu kontroli i ewentualnej derogacji ma służyć formuła zaproponowana w *petitum* niniejszego stanowiska.

3. Analizując kontekst normatywny kwestionowanego przepisu, już na wstępie należy podkreślić proveniencję regulacji ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, która ma istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia wykładni jej przepisów, jak i oceny zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej. Jakkolwiek postulaty wprowadzenia do prawa polskiego środka służącego zwalczaniu przewlekłości postępowań sądowych były zgłaszane już od dawna (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; W. Hermeliński, *Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowań sądowych*, „Palestra” 2002, nr 3-4, s. 7-13), to bezpośrednio impulsem do jej uchwalenia stało się orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej:

ETPC albo Trybunał strasburski) z 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96; zob. B. Gronowska, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kudła przeciwko Polsce – dotyczący czasu i warunków stosowania aresztu tymczasowego, sprawności procesu karnego oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 1). W orzeczeniu tym ETPC wskazał na obowiązek zapewnienia przez prawo krajowe środków służących zapobieżeniu lub właściwemu reagowaniu na naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (zob. M. Sykulska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 391-410); podniósł także, że prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC albo konwencja), nie będzie efektywne, jeśli nie zostanie wprowadzona możliwość wnoszenia skargi na przewlekłość postępowania w pierwszym rzędzie do władz krajowych. Trybunał strasburski powiązał przy tym prawo do skargi na przewlekłość z art. 13 konwencji, zapewniającym każdemu, czyje prawa i wolności wynikające z konwencji zostały naruszone, prawo do skutecznego środka odwoławczego do organu państwowego, także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania zapewnia zatem, na poziomie ustawodawstwa wewnętrznego, *sui generis* operacjonalizację postulatu szybkości (rozsądnego czasu) postępowania, zadekretowanego zarówno w przywoływanym już art. 6 ust. 1 EKPC, jak i w art. 45 ust. 1 Konstytucji, w znaczeniu przyjmowanym przez polski Trybunał Konstytucyjny (zob. przykładowo postanowienie TK z 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06). Ma ona stanowić nie tylko remedium na zjawisko nadmiernej długotrwałości postępowań sądowych i zapewniać stosowne instrumentarium prawne stronom, których to zjawisko dotyka, ale także ograniczać wpływ spraw, których przedmiotem jest zarzut naruszenia przez Polskę art. 6 ust. 1 konwencji, do Trybunału strasburskiego. W tym kontekście całkowicie zrozumiałą jest postulat oparcia wykładni przepisów ustawy, dotyczących zarówno pojęcia przewlekłości postępowania, jak i sposobu określania jej skutków, w szczególności w sferze przyznawania odpowiedniej sumy pieniężnej (na tle EKPC

– słusznego zadośćuczynienia), na kryteriach wypracowanych w orzecznictwie ETPC (zob. zwłaszcza niżej, pkt II.4 i III.3.2 stanowiska).

II. Analiza formalnoprawna

1. Punktem wyjścia dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej M K powinien być art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u. TK), zgodnie z którym: „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie: [...] jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”. Rozwiązanie to jest podyktowane tym, że kontrola konstytucyjności prawa jest *ex definitione* ukierunkowana na przyszłość i na eliminowanie stanu wertykalnej niezgodności norm obowiązujących w ramach danego systemu prawnego. Tymczasem, jak już wskazano, art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. został zmieniony na podstawie ustawy z 20 lutego 2009 r. i to w kierunku satysfakcjonującym skarżącą. *De lege lata* w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania ustawa przewiduje obowiązek zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej w wysokości od 2 000 do 20 000 zł. Sytuacja, w jakiej znalazła się skarżąca w wyniku wydania postanowienia Sądu Okręgowego w W z kwietnia 2008 r. (sygn. akt), nie mogłaby aktualnie mieć miejsca. Należy więc rozważyć, czy spełniony jest w tym wypadku wyjątek określony w art. 39 ust. 3 u. TK, zgodnie z którym: „Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

2. W opinii Sejmu, odpowiedź na powyższe pytanie powinna być negatywna. Wobec przyjętej przez polskiego ustawodawcę konstrukcji skargi na przewlekłość postępowania, wydanie orzeczenia o konstytucyjności art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. w brzmieniu pierwotnym nie jest bowiem konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącej, i to z dwóch powodów.

Po pierwsze – niezależnie od nieuwzględnienia wniosku M K o przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej w ramach postępowania w sprawie o przewlekłość postępowania, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.p.p. może ona wystąpić z powództwem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa na zasadach

ogólnych. Co więcej, wbrew stanowisku prezentowanemu w skardze, sytuacja procesowa skarżącej jest w tym zakresie relatywnie korzystna. Upřednie stwierdzenie przewlekłości postępowania ma bowiem w procesie odszkodowawczym znaczenie prejudycjalne (art. 15 ust. 2 u.s.p.p.). Wobec oderwania odpowiedzialności Skarbu Państwa od przesłanki winy, w postępowaniu tym konieczne będzie jedynie wykazanie wysokości poniesionej szkody i związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem sprawczym w postaci niezgodnej z prawem przewlekłości postępowania. Przesłanki „konieczności wydania orzeczenia”, którą operuje art. 39 ust. 3 u. TK, nie można rozumieć w sposób relatywny (względny), ale bezwzględny. Jeżeli ochrona konstytucyjnych praw i wolności skarżącej (*in casu* – prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie) jest możliwa za pomocą innych, alternatywnych środków prawnych, brak uzasadnienia dla orzekania o konstytucyjności przepisu uchylonego lub zmienionego.

Po drugie – zgodnie z art. 14 u.s.p.p., prawomocne zakończenie sprawy o stwierdzenie przewlekłości postępowania karnego prowadzonego przeciwko M K nie tamuje jej drogi do ponownego wystąpienia ze stosowną skargą i zgłoszenia wniosku o zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej – oczywiście przy założeniu, że przedmiotowe postępowanie karne nie zakończyło się w ciągu 12 miesięcy od daty wydania postanowienia Sądu Okręgowego w W (tj. kwietnia 2008 r.). W tej sytuacji znajdzie już zastosowanie art. 12 ust. 4 u.s.p.p. w znowelizowanym brzmieniu, a na rzecz skarżącej zostanie zasądzona (obligatoryjnie) odpowiednia suma pieniężna, nie mniejsza niż 2 000 zł. Jak się wydaje, nic też nie stoi na przeszkodzie, aby przy określaniu wysokości tej sumy sąd orzekający wziął pod uwagę cały okres przewlekłości, w tym również uwzględniony w poprzednim postanowieniu, ale niesankcjonowany zasądzeniem zadośćuczynienia. W świetle dotychczasowego orzecznictwa ETPC rozwiązanie takie wydaje się wręcz celowe.

3. Przyjęty wyżej tok rozumowania potwierdza analiza hipotetycznych skutków stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 12 ust. 4 u.s.p.p. z przywołanymi w skardze wzorcami kontroli. Możliwe są w tej mierze dwa scenariusze.

Gdyby postępowanie karne, w którym oskarżoną była M K , zostałyby zakończone przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, wątpliwe byłoby wznowienie (ponowne wszczęcie) postępowania ze skargi o stwierdzenie przewlekłości. Postępowanie to zostało bowiem ukształtowane jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w stosunku do postępowania głównego (tutaj: karnego). Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.p.p.: „Skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie”. Perspektywa wznowienia postępowania skargowego wydaje się też utrudniona o tyle, że intencją skarżącej nie jest ponowne orzekanie w przedmiocie przewlekłości postępowania karnego prowadzonego przeciwko niej w latach 1999-2008 (postanowienie Sądu Okręgowego w W z kwietnia 2008 r. było dla niej w tej mierze satysfakcjonujące), ale uzyskanie odpowiedniej sumy pieniężnej, rekompensującej skutki tego stanu. To zaś, jak wskazano, jest możliwe w ramach postępowania z powództwa odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa, w którym postanowienie stwierdzające przewlekłość postępowania ma znaczenie prejudycjalne.

Gdyby natomiast postępowanie karne w sprawie skarżącej nie zakończyło się do momentu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, może ona – jak już wskazano – wystąpić z nową skargą o stwierdzenie przewlekłości postępowania w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy od dnia wydania poprzedniego orzeczenia, na podstawie art. 14 u.s.p.p., korzystając z dobrodziejstwa zmiany zakwestionowanego przepisu (zob. wyżej, pkt II.2 stanowiska).

4. Abstrahując od zmiany treści art. 12 ust. 4 u.s.p.p. i jej konsekwencji z punktu widzenia art. 39 ust. 1 pkt 3 u. TK, w ramach analizy formalnoprawnej wymaga również rozważenia, czy w rozważanym wypadku mamy do czynienia ze skargą na przepis czy też na wadliwe stosowanie prawa, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W opinii skarżącej, uzasadnione jest to pierwsze stanowisko, potwierdzone wynikami badań statystycznych. W latach 2004-2007 sądy odmawiały zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej w ok. 25-35% wypadków stwierdzonej przewlekłości postępowania. Jako bezpośrednią przyczynę tego stanu rzeczy skarżąca wskazuje treść art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. w pierwotnym brzmieniu, która pozostawiała – jej zdaniem – zbyt szeroki margines dowolności co do przesłanek zasądzenia i odmowy oraz kryteriów określenia wysokości

odpowiedniej sumy pieniężnej. Również w tym zakresie z wywodami skargi można jednak polemizować.

Bezspornie, w świetle orzecznictwa ETPC stanowisko polskich sądów budzi zastrzeżenia, zarówno jeżeli chodzi o częstotliwość zasądzania odpowiedniej sumy pieniężnej, jak i jej przeciętną wysokość. Jednakże twierdzenie, że rozbieżność między orzecznictwem sądów polskich a dyrektywami zasądzania i wymiaru „słusznego zadośćuczynienia” wskazywanymi w judykaturze ETPC (zob. w tej kwestii poniżej, pkt III.3 stanowiska) wynika bezpośrednio z treści art. 12 ust. 4 u.s.p.p., co w konsekwencji przesądza negatywny wynik testu konstytucyjności tego przepisu, wydaje się jednak nadmiernie uproszczone. W równej mierze źródłem zachowawczej postawy polskiego sądownictwa może być – i zapewne jest – generalna niechęć polskich sądów do zasądzania wysokich odszkodowań, nawet w wypadkach poważnych szkód na osobie, brak powszechnej znajomości lub akceptacji aktualnej judykatury ETPC (mimo, że *ratio* ustawy o skardze na przewlekłość postępowania było na tyle jednoznacznie deklarowane przez ustawodawcę i komentatorów, że konieczność sięgania do orzecznictwa strasburskiego nie budzi wątpliwości), czy też pierwotna treść art. 12 ust. 4 zd. 2 u.s.p.p. (obecnie: art. 12 ust. 5 pkt 1 u.s.p.p.), który obciąża kosztami zasądzanego świadczenia budżet sądu, w którym wystąpiła przewlekłość. Z kolei negatywny wpływ na tempo kształtowania się prawidłowej linii orzeczniczej sądów orzekających w przedmiocie przewlekłości postępowania ma bez wątpienia niezaskarżalność wydawanych w tej mierze postanowień (*arg. ex art. 8 ust. 2 u.s.p.p.*; zob. uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z: 16 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04 i 23 marca 2006 r., sygn. akt III SPZP 3/05 oraz postanowienia SN z: 4 lutego 2005 r., sygn. akt III SO 1/05; 31 marca 2005 r., sygn. akt IV KZ 9/05; 1 kwietnia 2005 r., sygn. akt SPK 19/05; 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt V CNP 7/05; 3 października 2005 r., sygn. akt III SO 19/05; 6 grudnia 2005 r., sygn. akt III SO 24/05; 7 grudnia 2005 r., sygn. akt III SPZP 2/05; 9 grudnia 2005 r., sygn. akt III SO 18/05; 23 marca 2006 r., sygn. akt III SO 5/06; 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SO 41/05, a w doktrynie przykładowo: G. Artymiak, *Zasada szybkości postępowania karnego. Uwag kilka na tle ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 1, s. 26-27; P. Kładoczny, *Uwagi dotyczące litery i praktyki stosowania ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez*

nieuzasadnionej zwłoki, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2004, nr 12, suplement, s. 1; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 82; T. Ereciński, K. Weitz, *Efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 10, s. 34; D. Szumiło-Kulczycka, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – znaczenie i zakres zastosowania w sprawach karnych*, [w:] *Zgubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś, J. Czapska, Warszawa 2005, s. 248).

Przyczyny rozbieżności w ocenie skutków przewlekłości postępowania w judykaturze ETPC i orzecznictwie sądów polskich są więc znacznie bardziej złożone, niż twierdzi skarżąca, i nie sposób ich sprowadzać wyłącznie do wadliwej konstrukcji kwestionowanego przepisu. Oczywiście, ustawodawca miał świadomość istniejącego w tym zakresie braku konwergencji, czego efektem była (m.in.) zmiana art. 12 ust. 4 u.s.p.p. dokonana ustawą zmieniającą z 2009 r. W tym kontekście trzeba jednak podkreślić, że zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu obejmuje zbadanie zgodności art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. z przywołanymi wzorcami kontroli, a nie ocenę „całokształtu” praktyki krajowej w sprawach o stwierdzenie przewlekłości postępowania z punktu widzenia ich zgodności z dyrektywami i standardami przyjmowanymi w orzecznictwie strasburskim, czy też całościowo ujmowanego mechanizmu stwierdzania przewlekłości postępowania i jej skutków, przyjętego przez polskiego prawodawcę w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Inne jej przepisy, które również mogą negatywnie wpływać na występujące na tym tle rozbieżności, nie są bowiem objęte zakresem zaskarżenia (jak np. podnoszona przez Rzecznika Praw Obywatelskich kwestia niezaskarżalności postanowień w przedmiocie stwierdzenia przewlekłości postępowania).

Trudno też zgodzić się z tezą, że zachowawczy sposób stosowania kwestionowanego przepisu w latach 2004-2009 był powszechny i jednolity w stopniu upoważniającym do uznania, że w praktyce orzeczniczej uzyskał on treść znamiennej odwróceniem wypracowanej przez ETPC reguły „zasada – wyjątek”. Jeszcze raz należy podkreślić, że zjawisko oddalania wniosków o przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej miało, zwłaszcza w początkowym okresie stosowania ustawy, charakter na tyle częsty, że spowodowało to reakcję ustawodawcy. Jak się jednak wydaje, nie

uzasadnia to proste wnioski *a contrario* i nie oznacza, że w orzecznictwie sądowym kwestionowany przepis uzyskał określoną, utrwaloną treść w rozumieniu, jakie przyjęto w judykaturze sądu konstytucyjnego. Tymczasem przesądzenie tej kwestii ma fundamentalne znaczenie dla oceny dopuszczalności rozpoznania niniejszej skargi. Trybunał Konstytucyjny kieruje się generalną zasadą respektowania jednolitej wykładni badanego przepisu utrwalonej w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza w orzeczeniach najwyższych instancji sądowych. Dlatego niejednokrotnie podkreślał on, że nie ocenia prawidłowości wykładni przepisów dokonywanej przez sądy lub inne organy stosujące prawo (zob. przykładowo wyrok TK z 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04). Skoro jednak rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania, to przy kontroli konstytucyjności jako punkt wyjścia Trybunał przyjmuje takie ich rozumienie, jakie funkcjonuje powszechnie w orzecznictwie sądowym. Jeśli zaś interpretacja danego przepisu znalazła jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten w praktyce nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (zob. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05). Ponieważ zaś ustawa nie przewiduje instancyjnej kontroli postanowień w przedmiocie przewlekłości postępowania, udowodnienie powszechnego charakteru określonej praktyki sądowej wymagałoby m.in. przeprowadzenia bliższej analizy orzecznictwa sądów poszczególnych apelacji.

5. Reasumując, uzasadniony wydaje się wniosek o **umorzenie postępowania** w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 u. TK. Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił tego wniosku, w toku poniższych rozważań przedstawione zostanie stanowisko co do *meritum* zarzutów skargi konstytucyjnej. Odrębnej oceny wymaga jednak w tym kontekście zakres kontroli Trybunału.

6. Zgodnie z brzmieniem *petitum* skargi konstytucyjnej, skarżąca domagała się zbadania zgodności art. 12 ust. 4 w zw. z art. 12 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 15 u.s.p.p. z następującymi wzorcami kontroli: art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z art. 45

ust. 1 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Analiza uzasadnienia skargi prowadzi jednak do wniosku, że – niezależnie od tego „holistycznego” sposobu ujęcia – dotyczy ona w istocie dwóch kompleksów regulacyjnych i dwóch odrębnych problemów konstytucyjnych. W pierwszym wypadku podstawowym przedmiotem kontroli jest art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p., zaś zarzuty skarżącej koncentrują się na niedookreśloności tego przepisu, która ma utrudniać (czy też wręcz uniemożliwiać) uzyskanie rekompensaty z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, powodując naruszenie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W drugim wypadku podstawowym przedmiotem kontroli jest art. 8 ust. 2 u.s.p.p., zaś skarżąca kwestionuje jednoinstancyjność postępowania ze skargi na przewlekłość i brak możliwości wydawanych w tej mierze postanowień, co – jej zdaniem – powoduje niezgodność z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W postanowieniu z 30 kwietnia 2010 r. (sygn. akt Ts 220/08) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M K w zakresie odnoszącym się do art. 12 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 15 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). Została ona zatem wstępnie dopuszczona do merytorycznego rozpoznania wyłącznie w zakresie dotyczącym art. 12 ust. 4 (zdanie 1) u.s.p.p. Trybunał nie odniósł się wprawdzie do wzorców kontroli, które zachowują adekwatność i aktualność wobec tak wyodrębnionego (zawężonego) przedmiotu zaskarżenia. W nawiązaniu do powyższych uwag nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że warunki te spełniają wyłącznie postanowienia art. 77 ust. 1, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Natomiast ocenę zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w kontekście przywołanego wyżej postanowienia TK z 30 kwietnia 2010 r. (sygn. akt Ts 220/08), należy uznać za niedopuszczalną.

III. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty skarżące

1. Skarżąca zarzuca przepisowi art. 12 ust. 4 u.s.p.p. naruszenie postanowień art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji „w zakresie prawa do rozpatrzenia sprawy «bez nieuzasadnionej zwłoki» (prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie)”. Punktem wyjścia jest przypomnienie genezy ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, a także treści konwencyjnych i konstytucyjnych gwarancji rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki). Wskazując na podobieństwo treściowe art. 6 ust. 1 konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz na obowiązek przestrzegania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego, skarżąca podnosi, że ustawodawca, zobowiązany do wprowadzenia skutecznego środka przeciwko przewlekłości postępowania sądowego, powinien w większym stopniu uwzględnić zalecenia ETPC (skarga, s. 9-10; szerzej na ten temat niżej, w pkt III.3.3.2-III.3.3.4 stanowiska). Naruszenie tych standardów stanowi – jej zdaniem – *per se* naruszenie przywołanych na wstępie postanowień ustawy zasadniczej.

2. Szczegółowa argumentacja skargi konstytucyjnej koncentruje się wokół trzech grup zagadnień.

Po pierwsze – podstawowym problemem, jaki zarysował się na tle dotychczasowego stanu prawnego, jest – zdaniem skarżącej – fakultatywność zasądzania na rzecz skarżącego „odpowiedniej sumy pieniężnej”, o której mowa w art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. Przed 1 maja 2009 r. nie istniał bowiem żaden związek między decyzją o stwierdzeniu przewlekłości postępowania a przyznaniem tej kwoty. Fakt, że sąd „może”, a nie „musi” zasądzić odpowiednią sumę pieniężną w rzeczywistości uniemożliwia dochodzenie przez jednostkę jej konstytucyjnego prawa wyrażonego w art. 77 ust. 1. W rezultacie, nie jest też realizowany cel i istota skargi na przewlekłość postępowania. W opinii skarżącej, problemu nie rozwiązuje art. 15 u.s.p.p. Dublowanie postępowań kompensacyjnych stoi w sprzeczności z zasadami ekonomii procesowej i *ratio legis* ustawy; czyni też zbędną i rażąco nieefektywną regulację zawartą w art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. Dane

przedstawione przez Ministerstwo Sprawiedliwości świadczą o ukształtowaniu się trwałej praktyki stwierdzania przewlekłości i nie zasądzania z tego tytułu żadnej sumy pieniężnej (skarga, s. 12 i 14).

Po drugie – ustawa nie określa przesłanek uzasadniających odmowę przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej. Sądom orzekającym w sprawach o przewlekłość postępowania została zatem pozostawiona całkowita dowolność co do podstaw podjęcia takiej decyzji i działają one w pełni dyskrecyjnie. Skarżąca wywodzi, że faktycznie stanowi to ograniczenie możliwości dochodzenia rekompensaty za szkody wyrządzone przez przewlekłe postępowanie (skarga, s. 15). Irrelevantne z analizowanego punktu widzenia pozostają natomiast argumenty skarżącej odwołujące się do jednoinstancyjnego charakteru spraw ze skargi na przewlekłość postępowania; w gruncie rzeczy nie dotyczą one bowiem kwestionowanego przepisu (zob. wyżej, pkt II.4 stanowiska).

Po trzecie – realną możliwość dochodzenia odpowiedniej sumy pieniężnej w rozumieniu art. 12 ust. 4 u.s.p.p. utrudnia nieokreślenie charakteru prawnego tej instytucji. W rezultacie, osoba wnosząca skargę na przewlekłość nie wie czy powinna dowodzić wystąpienia szkody materialnej lub krzywdy niematerialnej powstałej w wyniku przewlekłego postępowania, co wpływa negatywnie na możliwość dochodzenia przez jednostkę konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (skarga, s. 16).

3. Nie ulega wątpliwości, że podstawowym wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 77 ust. 1 Konstytucji i wysłowna przezeń reguła odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Jako przepis związkowy został zaś wskazany art. 2 Konstytucji oraz wywodzone z niego zasady określoności przepisów prawnych i prawidłowej legislacji. Bliższej analizy wymaga natomiast kontekst, w jakim skarżąca formułuje zarzut naruszenia przez art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz rola, jaką postanowienie to ma pełnić w toku niniejszego postępowania. Potencjalnie, możliwe wydają się w tej mierze dwa rozwiązania – przy czym opowiedzenie się za jednym z nich pociąga za sobą określone konsekwencje w sferze metodyki oceny problemu poddanego rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego i sposobu sformułowania sentencji wyroku.

Po pierwsze – możliwe jest potraktowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji jako odrębnego wzorca kontroli 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. (ewentualnie ujmowanego w związku z art. 2 Konstytucji). Skarżąca musiałaby jednak wykazać, że przepis ten – współkształtując w pewnym stopniu zasady procedowania w sprawie ze skargi na przewlekłość – narusza konstytucyjne standardy sposobu ukształtowania procedury sądowej, np. w zakresie jawności, sprawiedliwości czy szybkości postępowania. W jej uzasadnieniu brak jednak adekwatnej do tak skonstruowanego zarzutu argumentacji. Teoretycznie, można byłoby więc rozważyć nawet wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Po drugie – art. 45 ust. 1 Konstytucji może stanowić punkt odniesienia dla oceny działania sądu rozpoznającego sprawę główną, której stawiany jest zarzut przewlekłości, i którego naruszenie powinno skutkować uruchomieniem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, ze względu na treść art. 45 ust. 1 Konstytucji ustawodawca powinien – w razie naruszenia standardu szybkości postępowania – przyjąć odpowiednie mechanizmy, umożliwiające rekompensatę stronie (stronom) tego postępowania poniesionego w związku z tym uszczerbku majątkowego i niemajątkowego. Za takim rozwiązaniem zdaje się przemawiać zarówno sposób sformułowania *petitum* skargi konstytucyjnej, w której skarżąca zarzuca naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji „w zakresie prawa do rozpatrzenia sprawy «bez nieuzasadnionej zwłoki» (prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie)”, jak i jej uzasadnienie. Przy takim założeniu, postanowienia art. 45 ust. 1 Konstytucji nie sposób jednak traktować – ściśle rzecz biorąc – jako (samodzielnego) wzorca kontroli art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p., ale jako element kontekstu normatywnego, przesądzający o prawnej relewancji przepisów art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

W opinii Sejmu, w związku z niejednoznacznością przedłożonych pism procesowych, ustalenie znaczenia, jakie według skarżącej ma (powinien mieć) w niniejszym postępowaniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinno nastąpić w fazie pytań, w toku rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji)

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

2. Treść i znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji były przedmiotem licznych wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; 26 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; a w literaturze przykładowo: E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004).

Skutkiem przywołanego przepisu jest konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania (lub zaniechania) władzy publicznej. Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma charakter obiektywny. Jest ona niezależna od winy członka organu władzy publicznej, a jej wyłączną przesłanką jest bezprawność, tj. sprzeczność z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00). Również pojęcie „władzy publicznej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji jest interpretowane szeroko i obejmuje władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 24 listopada 2003 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 27 i n.). Oznacza to radykalną zmianę paradygmatu odpowiedzialności, zwłaszcza z tytułu działań władzy sądowniczej i ustawodawczej, które w dotychczasowych

uwarunkowaniach aksjologicznych i ustrojowych były pod tym względem immunizowane.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądach doktryny niejednolicie są natomiast oceniane niektóre konsekwencje obowiązywania art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz zdatność tego postanowienia do bezpośredniego i samodzielnego stosowania. Trybunał oceniał to zagadnienie kilkakrotnie, przede wszystkim w aspekcie obowiązywania na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady pełnej kompensacji. Ostatecznie przyjęto, że o ile sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. przywołane wyżej wyroki TK w sprawach o sygn. akt: K 23/00, SK 18/00, K 20/02, SK 26/03 i K 29/03). Gwarancje konstytucyjne nie obejmują zasady pełnej kompensacji, a mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia przedmiotowych szkód mogą być zróżnicowane wskutek odmienności wynikających z różnego uregulowania tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji (zob. zwłaszcza wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 20/02, a także wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98 i 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03). Jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 20/02, „Przepis ten [art. 77 ust. 1 Konstytucji] jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji. Trafne w tym względzie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 maja 2003 r. (sygn. III CZP 34/03, niepublikowane) i w tym zakresie poglądy TK i SN są zbieżne”. Analogicznie Trybunał zapatruje się na

kwestie postaci bezprawności uzasadniającej odpowiedzialność władzy publicznej oraz związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem sprawczym a szkodą.

W konsekwencji, dominuje stanowisko, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga takiego ukształtowania systemu prawnego, aby została zapewniona możliwość faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie może natomiast stanowić bezpośredniej i samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego (zob. podsumowanie dyskusji doktrynalnej: E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 171 i n.; J. Kremis, *Skutki...*, s. 38). W praktyce konieczna jest bowiem operacjonalizacja zasady konstytucyjnej w przepisach ustaw zwykłych (kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych). Istota unormowania zawartego w art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na treściowym zdeterminowaniu pewnych elementów (przesłanek) odpowiedzialności odszkodowawczej, które muszą być uwzględnione przez podmioty stanowiące bądź stosujące prawo. Zapatrywanie takie, mimo początkowych wahań, utrwaliło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Przykładem mogą być wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03 oraz 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, wyroki Sądu Najwyższego z: 17 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00 i 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 483/06; postanowienie Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03 czy też uchwała Sądu Najwyższego z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05.

2.2. Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)

1. 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.”

2. 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 sprawę.

Trybunał wyjaśnia w swoim orzecznictwie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: 1) pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w aspekcie instytucjonalnym i proceduralnym i do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) 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). Fundamentalnym założeniem Konstytucji jest jej aksjologiczna i teleologiczna spójność, dlatego dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej musi być uwzględniana w procesie wykładni ogólnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 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).

2. W kontekście zarzutów skarżącej relewantny jest przede wszystkim komponent prawa do sądu określany jako „prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki” (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego treść tego nakazu nie jest definiowana w sposób jednolity i abstrakcyjny. Wręcz przeciwnie, Trybunał podkreśla, że w wypadku określeń takich jak „bez zbędnej zwłoki” czy też „w rozsądnym terminie” „Nie chodzi [...] o jakiś konkretny, jednolity i z góry zakreślony horyzont czasowy. Możliwe jest przecież, że «rozsądny termin» dla zakończenia danej sprawy będzie relatywnie krótki wobec jej oczywistości i prostoty, a nawet stosunkowo nieznaczna długość trwania określonej procedury może być

w danym wypadku «nierozsądna». Analogicznie, sprawa trwająca bardzo długo wskutek jej złożoności może nie wiązać się z naruszeniem «rozsądnego terminu» (wyrok TK z 24 lipca 2006 r., sygn. akt SK 58/03; wypowiedź dotyczyła interpretacji art. 9 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Równocześnie, Trybunał Konstytucyjny w sposób dość ekstensywny interpretuje użyte w art. 45 ust. 1 Konstytucji sformułowanie „bez zbędnej zwłoki”. W orzecznictwie Trybunału reprezentowane jest stanowisko, według którego podstawę zarzutu naruszenia art. 45 Konstytucji może stanowić już „niesprzyjanie szybkości postępowania” (zob. wyroki TK z: 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07).

3. Jedną z najbardziej obszernych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, odnoszącą się do wskazanego aspektu prawa do sądu jest wyrok z 18 lutego 2009 r. (sygn. akt Kp 3/08). Trybunał, odnosząc się głównie do sfery czasu trwania postępowania karnego, stwierdził wówczas m.in.: „Dla oceny konstytucyjności regulacji przewidzianej w art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. [o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej – uwaga własna], w kwestionowanym przez Wnioskodawcę zakresie, zasadnicze znaczenie ma ustalenie treści normatywnej konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy «bez nieuzasadnionej zwłoki».

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że nakaz ten, wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy do proceduralnych gwarancji o szczególnym znaczeniu dla jednostki. Pojęcie to jest jednak trudne do zdefiniowania w normie o takim stopniu ogólności, jak norma konstytucyjna. Ocena zasadności zwłoki lub jej braku może bowiem być dokonywana w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem jej charakteru (karna, cywilna, administracyjna), właściwych dla jej rozpatrzenia przepisów postępowania, stopnia trudności (złożoności) i towarzyszących okoliczności, m.in. zachowania uczestników postępowania (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 103). Wymaganie, aby postępowanie sądowe toczyło się «bez nieuzasadnionej zwłoki», odpowiada konstruowanej na podstawie poszczególnych ustaw proceduralnych zasadzie szybkości postępowania. W literaturze zauważa się, że omawiane wymaganie należy odczytywać jako adresowaną do ustawodawcy dyrektywę ukształtowania procedury

rozpoznawania spraw przez sądy w taki sposób, aby sprawy toczyły się sprawnie i możliwie szybko. Nakaz szybkości nie może oczywiście usprawiedliwiać ignorowania gwarancji procesowych zamieszczonych zarówno w art. 45 ust. 1, jak i innych postanowieniach Konstytucji (por. P. Hofmański, *Prawo do sądu w ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 276). Trybunał Konstytucyjny podkreśla zatem, że naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji występuje w razie zwłoki w postępowaniu, gdy nie ma wystarczających powodów jego przedłużania, albo powody te nie zasługują na aprobatę z punktu widzenia skutecznej ochrony sądowej.

[...] Na podstawie orzecznictwa strasburskiego dotyczącego wskazanego przepisu można stwierdzić, że o przewlekłości postępowania nie decyduje sam czas jego trwania, lecz dalsze względy, które powinny być brane pod uwagę podczas oceny, czy postępowanie przeprowadzono w terminie rozsądnym. ETPCz wskazuje, że długość postępowania należy oceniać, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, uwzględniając stopień skomplikowania sprawy, zachowanie skarżącego oraz właściwych organów, a także znaczenie rozstrzygnięcia sprawy dla skarżącego (zob. wyrok z 15 października 1999 r., Humen przeciwko Polsce; nr 26614/95, wyrok z 4 kwietnia 2000 r., Dewicka przeciwko Polsce, nr 38670/97). Zasadę przewidzianą w art. 6 ust. 1 Konwencji naruszają tylko takie postępowania, w których w świetle powyższych kryteriów bezczynność organów procesowych nie znajduje uzasadnienia.

ETPCz wielokrotnie zajmował się oceną toku postępowania w konkretnych sprawach karnych w kontekście zachowania wymagania ich przeprowadzenia «w rozsądnym terminie», w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Należy przy tym zauważyć, że identyczne sformułowanie jest zawarte w art. 2 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k). Dokonywana przez ETPCz ocena czasu trwania postępowania karnego jest bardziej rygorystyczna, gdy oskarżony jest w czasie procesu pozbawiony wolności (np. wyrok z 25 listopada 1992 r. w sprawie Abdoella przeciwko Holandii, nr 2728/87; wyrok z 25 marca 1996 r. w sprawie Mitap i Müftüoglu przeciwko Turcji, nr 15530/89). Do pewnego stopnia to, że postępowanie trwa długo, może być usprawiedliwiane sposobem zachowania się oskarżonego, choćby korzystał on z przysługujących mu uprawnień procesowych, np. składając coraz to nowe wnioski

dowodowe, wnioski o wyłączenie sędziów, czy przekazanie sprawy innemu sądowi (zob. wyrok z 16 lipca 1971 r. w sprawie Ringeisen przeciwko Austrii, nr 2614/65; wyrok z 28 czerwca 1978 r. w sprawie König przeciwko Niemcom, nr 6232/73; wyrok z 25 lutego 1993 r. w sprawie Dobbertin przeciwko Francji, nr 13089/87; wyrok z 4 maja 1999 r. w sprawie Ledonne przeciwko Włochom, nr 35742/97). Według ETPCz, oceniając, czy postępowanie przeprowadzone zostało w rozsądnym terminie, trzeba wziąć pod uwagę całe postępowanie, łącznie ze stadium śledztwa, z procedurami odwoławczymi oraz kasacyjnymi, jeśli ostatecznie rozstrzyga się w nich o oskarżeniu w sprawie karnej. Uwzględniając te kryteria, należy uznać za naruszające omawianą dyrektywę takie postępowania, w których brak jest uzasadnienia bezczynności organów procesowych (por. P. Hofmański, Komentarz do art. 2 k.p.k., pkt 9, [w:] P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007)".

2.3. Zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji)

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryna prawa wywodzą szereg zasad szczegółowych, m.in. powiązane ze sobą zasady przyzwoitej legislacji, określoności przepisów prawnych, czy też zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego, była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. przykładowo wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00). Zdaniem Trybunału, nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy

oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Za naruszające zasadę poprawnej legislacji należy, zdaniem Trybunału, uznać uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia byłyby wzajemnie sprzeczne lub umożliwiały dowolną interpretację (por. wyrok TK z 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00). Każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero spełnienie tego podstawowego warunku pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów.

3. W ścisłym związku z zasadą przyzwoitej legislacji pozostaje zasada określoności regulacji prawnych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). Jak wskazuje Trybunał, „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów” (wyrok TK z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił przy tym, że: „[...] niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne [...] mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego

stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (zob. także wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

3. Analiza zgodności

3.1. Uwagi ogólne

1. Postawiony przez skarżącą zarzut niekonstytucyjności, wsparty argumentacją zawartą w stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich z 2 listopada 2010 r. (znak RPO 650338-II-10/MK), zasługuje z pewnością na wszechstronne rozważenie. Chociaż jednak konstytucyjność art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. może budzić pewne wątpliwości, w ocenie Sejmu przeważają argumenty przemawiające za jego pozytywną oceną, wsparte domniemaniem konstytucyjności przepisów prawa.

2. W pierwszej kolejności trzeba podkreślić, że zgodnie z dominującym nurtem orzecznictwa i doktryny, dokonując wykładni przepisów prawa krajowego, w tym postanowień Konstytucji określających gwarancje podstawowych praw człowieka i obywatela oraz wyznaczających standard ich realizacji w ustawodawstwie zwykłym, należy brać pod uwagę treść wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych (*in casu* – Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Jak trafnie wywodzi skarżąca, działanie takie stanowi realizację art. 9 Konstytucji, zobowiązującego Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (argument ten został zresztą przywołany w pkt II.4 stanowiska, na wsparcie tezy, że mamy tutaj do czynienia z wadliwą praktyką stosowania prawa). Nie oznacza to jednak, że można utożsamiać – jak zdaje się to czynić skarżąca – ocenę przestrzegania zobowiązań konwencyjnych, dokonywaną w konkretnych wypadkach przez ETPC, oraz kontrolę hierarchicznej zgodności przepisów prawa, sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny, albo że rozstrzygnięcia tego i temu podobnych organów międzynarodowych wywołują bezpośrednie skutki w porządkach prawnych państw – stron odnośnych umów międzynarodowych (zob. przykładowo wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06). Nawet stwierdzone *in casu* naruszenie konwencji nie stanowi bezpośredniej podstawy do derogacji danej

normy z systemu prawa. Naruszenie takie nie musi być bowiem skutkiem obowiązującej regulacji prawnej (abstrahując już od ustalenia, z jakim elementem tej regulacji należałoby je wiązać), ale wynikiem nieprawidłowej praktyki stosowania prawa. Państwa członkowskie mają ponadto, co do zasady, swobodę w wyborze środków, za pomocą których osiągnięty zostanie stan zgodności praktyki krajowej ze standardami konwencyjnymi.

Powyższa uwaga dotyczy także postanowień o różnej proveniencji (odpowiednio: krajowej i międzynarodowej), ale analogicznej – przynajmniej do pewnego stopnia – treści. Z taką sytuacją mamy niewątpliwie do czynienia w wypadku art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lutego 2008 r. (sygn. akt P 49/06): „Należy zatem zgodzić się, że art. 45 ust. 1 Konstytucji (w zakresie, w jakim dotyczy prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury) uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, który gwarantuje każdemu «prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej» (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52). W orzecznictwie TK padło nawet stwierdzenie o identyczności treści art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji (zob. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81)”. Podobne, a właściwie jednobrzmiące stanowisko Trybunał Konstytucyjny wyraził również w wyroku z 27 maja 2008 r. (sygn. akt P 59/07; zob. także orzecznictwo przywołane wyżej, w pkt III.2.2 stanowiska). Nie oznacza to jednak, że owa symetria ma rozciągać się także na środki prawne nakierowane na przeciwdziałanie przewlekłości postępowania i usuwaniu jej skutków, o ile spełniają one „brzegowe” warunki wynikające z konwencji i orzecznictwa ETPC.

3. W opinii Sejmu uznanie, że art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. narusza postanowienia art. 77 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji, byłoby możliwe wyłącznie przy założeniu, że system prawa polskiego nie zawiera rozwiązań, które mogłyby skutecznie przeciwdziałać zjawisku przewlekłości postępowania, a w wypadku stwierdzenia takiej przewlekłości – usunięcia tego stanu i uzyskaniu przez stronę rekompensaty wynikających z tego tytułu szkód. Żadna

z ww. tez nie została jednak przez skarżącą przekonująco wykazana. Zgoda istnieje jedynie co do tego, że punktem wyjścia powinna być analiza orzecznictwa ETPC w przedmiocie art. 6 i art. 13 ust. 1 konwencji. Dopiero na tym tle można dokonać oceny rozwiązań polskiej ustawy o skardze na przewlekłość postępowania.

4. Na marginesie można wskazać, że chociaż w skardze konstytucyjnej M K wskazano jako przedmiot kontroli konkretny przepis ustawy o skardze na przewlekłość postępowania (art. 12 ust. 4 zdanie 1), to jej pośrednim celem wydaje się chęć zdyskwalifikowania przyjętego modelu postępowania inicjowanego tą skargą. Na gruncie *legis latae* zostało ono ukształtowane jako postępowanie wpadkowe (incydentalne) i *quasi*-kontrolne w stosunku do postępowania głównego (a co za tym idzie – jednoinstancyjne). Ponadto, niezależnie od przyspieszenia postępowania głównego skarżący może w jego ramach domagać się swego rodzaju „zryczałowanego” – jakkolwiek z reguły niepełnego – zadośćuczynienia z tytułu krzywdy niemajątkowej wywołanej opieszałością sądu. W opinii skarżącej, postępowanie ze skargi na przewlekłość powinno natomiast zostać ukształtowane jako postępowanie odrębne i dwuinstancyjne oraz umożliwić uzyskanie pełnej rekompensaty szkód poniesionych w wyniku opieszałości sądu lub organu egzekucyjnego.

Abstrahując od kwestii formalnoprawnych i negatywnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wobec „postulatywnego” ujęcia pism inicjujących postępowanie przed tym organem, trzeba zauważyć, że zarysowana koncepcja wydaje się co najmniej kontrowersyjna. Jej rezultatem byłoby przede wszystkim stawianie organów orzekających w praktycznie nierozwiązywalnym konflikcie pomiędzy dyrektywami szybkości postępowania (zarówno postępowania ze skargi na przewlekłość, jak i postępowania głównego) oraz jego rzetelności (zwłaszcza zważywszy na stopień skomplikowania spraw związanych z zasądzeniem zadośćuczynienia czy odszkodowania). Przekreślona zostałaby ponadto możliwość osiągnięcia podstawowego celu skargi na przewlekłość postępowania, tj. zniesienie stanu przewlekłości i przyspieszenie postępowania. Postępowanie o stwierdzenie przewlekłości wiązałoby się wówczas – w każdym wypadku – z przedłużeniem postępowania w sprawie głównej, a w razie uruchomienia kontroli instancyjnej bądź umożliwienia dochodzenia w jego ramach pełnej kompensaty szkody wyrządzonej przez zwłokę przedłużenie to mogłoby mieć charakter znaczący. Wystarczy wskazać,

że w okresie, w którym toczy się sprawa ze skargi na przewlekłość, akta tego postępowania znajdują się w sądzie rozpoznającym skargę (art. 7 u.s.p.p.).

3.2. Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji a problem fakultatywności przyznawania odpowiedniej sumy pieniężnej

1. Abstrahując od kwestii praktyki stosowania art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p., nie można podzielić zastrzeżeń skarżącej co do treści zakwestionowanego przepisu, których podstawą jest nieakceptowana – jej zdaniem – fakultatywność przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej w wypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania. Tezy o istnieniu bezwzględnego obowiązku zasądzenia zadośćuczynienia lub odszkodowania w związku ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania – w oderwaniu od okoliczności konkretnego przypadku, zaistnienia szkody i innych przesłanek odpowiedzialności państwa – nie uzasadnia ani treść art. 77 ust. 1 Konstytucji, ani też orzecznictwo ETPC. Tym trudniej zaakceptować przyświecające skarżącej założenie, że naprawienie wszelkich szkód poniesionych przez stronę powinno nastąpić w toku postępowania o stwierdzenie przewlekłości.

2. W zakresie dotyczącym instytucjonalnej ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie art. 13 konwencji interpretowany jest przez ETPC w ten sposób, że oferuje alternatywę co do konstrukcji środka prawnego (środków prawnych) służących zabezpieczeniu realizacji tego prawa. W świetle utrwalonego orzecznictwa ETPC środek ten ma być jednak skuteczny – tj. zapobiegać zarzuconemu naruszeniu lub jego kontynuacji lub zapewniać odpowiednie zadośćuczynienie za każde naruszenie, które już miało miejsce (zob. wyroki ETPC z: 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce, skarga nr 30210/96; 14 czerwca 2005 r. w sprawie Krasuski przeciwko Polsce, skarga nr 61444/00; decyzja ETPC z 1 marca 2005 r. w sprawie Charzyński przeciwko Polsce, skarga nr 15212/03). Skuteczność ww. środka jest oceniana na trzech alternatywnych płaszczyznach: 1) czy środek jest zdolny do zapobieżenia naruszeniu prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie; 2) czy środek jest zdolny do zapobieżenia kontynuacji naruszenia wyżej wymienionego prawa; 3) czy środek zapewnia odpowiednią rekompensatę za wszelkie naruszenia, które miały wcześniej miejsce. ETPC, formułując test skuteczności środka służącego realizacji prawa do

rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, posłużył się alternatywą, a nie koniunkcją; można więc przyjąć, że kumulacja wszystkich wymienionych elementów i ich zastosowanie w jednym postępowaniu nie jest konieczne. W ramach standardów wyznaczanych przez ETPC wystarcza, aby środek był zdolny zapobiec dalszemu naruszeniu prawa do rozpoznania sprawy bez niezasadnej zwłoki.

Co więcej, Trybunał strasburski dostrzegł także, że najbardziej skutecznym rozwiązaniem dla skuteczności środka odwoławczego jest prewencja. W wyroku z 29 marca 2006 r. w sprawie Scordino przeciwko Włochom (skarga nr 36813/97) stwierdził on, że artykuł 6 ust. 1 konwencji nakłada na układające się Państwa obowiązek takiego zorganizowania swych wymiarów sprawiedliwości, by ich sądy mogły spełnić każdy z wymogów tego artykułu, włącznie z obowiązkiem rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie. W sytuacji, gdy system sądowiczy jest pod tym względem wadliwy, najbardziej skutecznym rozwiązaniem jest środek odwoławczy zmierzający do przyspieszenia postępowania – tak, aby zapobiec jego nadmiernej długości. Środek taki jest bez wątpienia bardziej korzystny od środka „czysto” kompensacyjnego, jako że zapobiega on powstaniu ponownego naruszenia w odniesieniu do tego samego postępowania oraz nie ogranicza się jedynie do naprawienia naruszenia *a posteriori*. Można więc przyjąć, że co do zasady ETPC pozostawia państwom swobodę w wyborze rodzaju środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 konwencji.

3. Znaczenie mechanizmów kompensacyjnych, związanych z przewlekłością postępowania, jest stale akcentowane przez Trybunał strasburski, który wiąże z tym stanem silne, chociaż obalane domniemanie wystąpienia krzywdy niematerialnej (tak m.in. ETPC w wyrokach z: 29 marca 2006 r. w sprawie Scordino przeciwko Włochom, skarga nr 36813/97; 29 marca 2006 r. w sprawie Cochiarella przeciwko Włochom, skarga nr 44886/01), przerzucając *de facto* ciężar dowodu braku takich skutków na sąd stwierdzający przewlekłość. Ponadto, jeżeli państwo decyduje się na wprowadzenie środka odwoławczego spełniającego określone funkcje, jego skuteczność będzie oceniana na podstawie celów zakładanych przez ETPC – przy czym możliwość uzyskania ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie lub rekompensaty za naruszenie tego prawa nie może być dopuszczalna tylko „teoretycznie, ale także w praktyce” (zob. przykładowo wyroki ETPC z: 20 lutego 1991 r. w sprawie Vernillo przeciwko Francji, skarga nr 11889/85; 19 lutego

1998 r. w sprawie Dalia przeciwko Francji, skarga nr 26102/95; 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce, skarga nr 30210/96; 14 czerwca 2005 r. w sprawie Krasuski przeciwko Polsce, skarga nr 61444/00; decyzje ETPC z: 11 września 2002 r. w sprawie Mifsud przeciwko Francji, skarga nr 57220/00; 1 marca 2005 r. w sprawie Charzyński przeciwko Polsce, skarga nr 15212/03).

Słuszne zadośćuczynienie za naruszenie prawa jest – według standardów konwencyjnych – jednym ze sposobów ochrony praw podstawowych gwarantowanych w EKPC. Zgodnie z art. 41 konwencji, jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie konwencji lub jej protokołów, oraz „jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”. Z kolei przez pryzmat słusznego zadośćuczynienia oceniany jest status strony – jako ofiary naruszenia konwencji. W myśl art. 34 konwencji Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą „naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach”. W przypadku, w którym władze krajowe uznały istnienie naruszenia i na mocy ich decyzji szkoda zostaje odpowiednio i wystarczająco naprawiona, zainteresowana strona nie może dalej twierdzić, iż jest ofiarą w rozumieniu art. 34 konwencji (zob. wyrok ETPC z 29 marca 2006 r. w sprawie Scordino przeciwko Włochom, skarga nr 36813/97).

4. Jak już wskazano, ETPC analizując treść przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania doszedł do wniosku, że co do zasady można ją uznać za efektywny środek ochrony prawa z art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. m.in. decyzje ETPC z: 1 marca 2005 r. w sprawie Michalak przeciwko Polsce, skarga nr 24549/03; 1 marca 2005 r. w sprawie Charzyński przeciwko Polsce, skarga nr 15212/03). Oczywiście, uchwalenie tej ustawy nie przesądza definitywnie kwestii istnienia w polskim systemie prawnym efektywnego środka ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 konwencji, a co za tym idzie – niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania tzw. polskich spraw, w których zarzuca się naruszenie ww. postanowień, w przyszłości. ETPC konsekwentnie zastrzega sobie bowiem prawo do kontroli czy „wprowadzony środek krajowy wywołuje skutki zbieżne z wymogami konwencyjnymi” (zob. wyrok

ETPC z 29 marca 2006 r. w sprawie Scordino przeciwko Włochom, skarga nr 36813/97), weryfikując, czy przepisy krajowe są w praktyce stosowane w sposób zapewniający zainteresowanym efektywną ochronę prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Środek w postaci skargi na przewlekłość może bowiem okazać się nieefektywny w konkretnych okolicznościach faktycznych, w szczególności w wypadku zastosowania przepisów ustawy w oderwaniu od standardu konwencyjnego. Z tego powodu ETPC dopatrył się naruszenia art. 13 konwencji w sprawie, w której sąd rozpoznający skargę na przewlekłość uwzględnił tylko okres postępowania po dacie wejścia w życie przepisów ustawy, zamiast – jak to wynika z orzecznictwa ETPC – uwzględnić cały przebieg postępowania (zob. wyrok ETPC z 23 października 2007 r. w sprawie Tur przeciwko Polsce, skarga nr 21695/05; podobnie – tym razem w kontekście postępowania przygotowawczego – wyrok ETPC z 8 kwietnia 2008 r. w sprawie Krawczak przeciwko Polsce, skarga nr 40387/06). Już w tym miejscu można natomiast zaznaczyć, że Trybunał strasburski nie zakwestionował skuteczności środka, jakim jest skarga na przewlekłość postępowania, ze względu na aspekt podnoszony przez skarżącą – tj. fakultatywność przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej (w tej kwestii zob. także niżej, pkt III.3.3.6 stanowiska).

5. Odniesienie powyższych ustaleń do konstrukcji skargi na przewlekłość postępowania przyjętej w ustawie z 27 czerwca 2004 r. potwierdza, że stanowi ona środek odwoławczy, który skutecznie zabezpiecza realizację prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie i spełnia przesłanki wywodzone przez ETPC z art. 6 ust. 1 i art. 13 konwencji. Punktem wyjścia – zwłaszcza w kontekście zarzutów skarżącej – powinien być przy tym charakter i cel skargi na przewlekłość postępowania.

Według dominującego poglądu orzecznictwa i doktryny, postępowanie ze skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania ma charakter wypadkowy (incydentalny) i *quasi*-kontrolny w stosunku do postępowania w sprawie głównej, któremu zarzut przewlekłości jest stawiany. Wskazuje na to zarówno sposób unormowania właściwości sądu kompetentnego do rozpoznania skargi, którym jest sąd „przełożony” nad sądem, w którym toczy się to postępowanie lub innym organem prowadzącym je (art. 4 u.s.p.p.), czy też ograniczenie możliwości wniesienia skargi do okresu, w którym toczy się postępowanie główne. Podstawowym celem

postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest bowiem samo stwierdzenie faktu przewlekłości i ewentualne zasądzenie odpowiedniego odszkodowania, 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 (zob. przykładowo: M. Krakowiak, *Charakter prawny skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania cywilnego*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 15, s. 838; M. Sykulska, *Prawo do skutecznego...*, s. 408).

W konsekwencji, za podstawowy skutek uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania, a równocześnie mechanizm przeciwdziałania temu zjawisku, należy uznać możliwość wydania sądowi prowadzącemu postępowanie główne odpowiednich zaleceń co do toku tego postępowania. Rozwiązanie to wydaje się zbieżne z dyrektywami wskazywanymi w orzecznictwie ETPC, według których skuteczność środka odwoławczego, o którym mowa w art. 13 konwencji, musi być

oceniana przede wszystkim w kontekście przyspieszenia zasadniczego postępowania, którego dotyczy skarga na przewlekłość (zob. wyrok ETPC z 29 marca 2006 r. w sprawie Scordino przeciwko Włochom, skarga nr 36813/97).

6. Możliwość – a nie bezwzględna konieczność – przyznania na rzecz podmiotu występującego ze skargą na przewlekłość postępowania „odpowiedniej sumy pieniężnej” na podstawie art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. odpowiada wywiedzionemu w orzecznictwie ETPC domniemaniu występowania w takiej sytuacji krzywdy niemajątkowej, stanu frustracji związanego z przedłużającym się postępowaniem i brakiem pewności prawnej, a nierzadko również publiczną stygmatyzacją konkretnej osoby. Domniemanie to, jakkolwiek „silne”, jest jednak – co podkreśla sam ETPC – obalane (zob. wyżej, pkt III.3.2.3 stanowiska). Należy też zwrócić uwagę, że ETPC jako jeden z elementów „rekompensaty” uznaje również samo orzeczenie stwierdzające naruszenie konwencji, które niekiedy stanowi całkowite „słuszne zadośćuczynienie” (zob. wyrok ETPC z 20 czerwca 1988 r. w sprawie Schönenberger i Durmaz przeciwko Szwajcarii, skarga nr 11368/85; zob. także wyrok ETPC z 19 października 2004 r., w sprawie Mejer i Jałoszyńska przeciwko Polsce, skarga nr 62409/00). W pojęciu słusznego zadośćuczynienia mieści się więc również obowiązek merytorycznego rozstrzygnięcia o naruszeniu prawa, bowiem w ten sposób strona może uzyskać satysfakcję moralną z faktu, iż podzielono jej stanowisko i przyznano rację jej zarzutom.

Wbrew twierdzeniom skarżącej, stan regulacji przed 1 maja 2009 r. odpowiadał zatem, w analizowanym zakresie, standardowi konwencyjnemu. Użycie w zakwestionowanym przepisie zwrotu „sąd [...] może”, bez wskazania dodatkowych przesłanek przemawiających za podjęciem takiej decyzji (np. względów słuszności, sytuacji majątkowej lub życiowej strony), umożliwiało bowiem aplikację stosunkowo jednoznacznego orzecznictwa ETPC w przedmiocie ciężaru dowodu wystąpienia krzywdy niemajątkowej, bez konieczności zasądzania zadośćuczynienia w każdym wypadku. Nie można też zgodzić się z sugerowanym przez skarżącą utożsamianiem „dyskrecjonalności” i „arbitralności” działania sądu. Odrębną kwestią jest natomiast – jak już wskazano – praktyka stosowania kwestionowanego przepisu. Bezspornie, negatywnie trzeba bowiem ocenić przypadki odmowy uwzględnienia wniosków skarżących o przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej, motywowane niewykazaniem (nieudowodnieniem) faktu poniesienia szkody – skoro *ratio* tego

przepisu stanowiło właśnie wprowadzenie możliwości przyznania co najmniej częściowego zadośćuczynienia krzywdy wywołanej przewlekłością postępowania, bez potrzeby spełnienia przesłanek występujących w typowym postępowaniu o zasądzenie.

7. W kontekście ustaleń dotyczących konstytucyjnych gwarancji odpowiedzialności państwa za bezprawne działanie władzy publicznej, trudno podzielić zarzuty skarżącej, iż nieprecyzyjne określenie relacji między decyzją sądu o stwierdzeniu przewlekłości postępowania i o przyznaniu odpowiedniej sumy pieniężnej „w rzeczywistości uniemożliwia dochodzenie przez jednostkę realizacji konstytucyjnego prawa wyrażonego w art. 77 ust. 1 [Konstytucji – uwaga własna]”. Nie jest bowiem tak, że „nie istnieje żaden związek” między ww. decyzjami (skarga, s. 12). Jak już wskazano, prawidłowe odczytanie tej relacji jest możliwe, wymaga jednak odniesienia się do leżącego u podstaw ustawy z 17 czerwca 2004 r. orzecznictwa ETPC dotyczącego skutków przewlekłości postępowania. Ponadto, niezależnie od sposobu rozstrzygnięcia przez sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania wniosku o przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej, skarżący może domagać się kompensacji wszelkich szkód pozostających z tą sytuacją w adekwatnym związku przyczynowym na zasadach ogólnych (art. 15 ust. 1 u.s.p.p.). Co więcej, sytuacja skarżącego w ewentualnym procesie o odszkodowanie jest korzystna o tyle, że prawomocne stwierdzenie przewlekłości postępowania, czyli bezprawności działania organu władzy publicznej, wywołuje w jego ramach skutek prejudycjalny i nie podlega ponownemu badaniu.

Jak już wskazano (zob. wyżej, pkt III.2.1 stanowiska), skutkiem konstytucjonalizacji odpowiedzialności państwa za bezprawne działanie (i zaniechanie) władzy publicznej jest konieczność stworzenia na poziomie ustawodawstwa zwykłego realnych (a nie pozornych, fasadowych) mechanizmów, zapewniających kompensację szkód powstałych w rezultacie takiego działania (zaniechania). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że jedynym dodatkowym wymogiem, jaki na tej płaszczyźnie *explicite* stawia Konstytucja, jest brak możliwości uzależnienia odpowiedzialności państwa od winy funkcjonariusza (piastuna organu) wykonującego *in casu* władztwo publiczne (zob. zwłaszcza wyrok TK z 4 grudnia 2001, sygn. akt SK 18/00). W zakresie kształtowania pozostałych determinantów odpowiedzialności odszkodowawczej państwa – jak np. szkody

podlegającej kompensacji, związku przyczynowego, jaki musi zachodzić między zdarzeniem sprawczym a szkodą czy mechanizmu realizacji tej odpowiedzialności – ustawodawca dysponuje pewnym marginesem swobody regulacyjnej (zob. zwłaszcza wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, a także wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98 i 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03 oraz wyżej, pkt III.2.1 stanowiska). Gwarancji konstytucyjnej nie można więc odczytywać jako bezwzględnego nakazu umożliwienia dochodzenia pełnej kompensacji szkody poniesionej przez jednostkę wskutek bezprawnego działania lub zaniechania władzy publicznej. Tym bardziej nie można w niej upatrywać nakazu umożliwienia dochodzenia takiej pełnej kompensacji już w postępowaniu, którego podstawowym celem jest stwierdzenie wyłącznie jednego z elementów odpowiedzialności państwa (*in casu* – niezgodnej z właściwymi przepisami proceduralnymi przewlekłości postępowania). Możliwość uzyskania na podstawie art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. przynajmniej częściowego zadośćuczynienia z tytułu przewlekłości postępowania, w stosunkowo niesformalizowanym trybie, bez konieczności wykazania poszczególnych elementów warunkujących odpowiedzialność państwa i ponoszenia stosunkowych opłat sądowych jest dla skarżących niewątpliwie korzystna. W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa sądu konstytucyjnego jest to jednak rozwiązanie wykraczające ponad standard konstytucyjny. Nie można więc czynić podstawą zarzutu kierowanego wobec tego przepisu faktu, iż ten „uprzywilejowany” mechanizm nie obejmuje pełnej szkody (*scil.* wszelkich szkód) poniesionych przez stronę przewlekłego postępowania sądowego. Jedynie na marginesie można wskazać, że skutki tego typu zmiany – najwyraźniej oczekiwanej przez skarżącą – byłyby dość istotne i niekoniecznie jednoznacznie pozytywne dla zainteresowanych. Postępowanie nakierowane na uzyskanie pełnej kompensacji szkody poniesionej wskutek przewlekłości postępowania musiałoby bowiem zostać podporządkowane regułom materialnoprawnym i proceduralnym typowym dla innych postaci szkód oraz zwykłego postępowania spornego (zob. także wyżej, pkt III.3.1.4 stanowiska).

3.3. Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji a dyrektywy wymiaru odpowiedniej sumy pieniężnej

1. Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia przez art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. postanowień art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z art. 45 ust. 1

Konstytucji przez to, że zakwestionowany przepis nie określa wprost dyrektyw, którymi sąd powinien się kierować przy określaniu wysokości odpowiedniej sumy pieniężnej.

2. Kryteria przesądzające zarówno o stwierdzeniu przewlekłości konkretnego postępowania, jak również o zasadności i wysokości zasądzonej na wniosek skarżącego „odpowiedniej sumy pieniężnej” nie zostały wprawdzie wskazane wprost w art. 12 ust. 4 zd. 1 u.s.p.p., można je jednak wywieść z innych przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania oraz stałego orzecznictwa Trybunału strasburskiego (zob. przykładowo orzecznictwo powoływane przez M. Romańską, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 11-12, s. 53, przypis 36). Należy do nich przede wszystkim art. 2 ust. 2 u.s.p.p., zgodnie z którym: „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 lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania” (zob. także K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 11-12, s. 15-17; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 81). Wśród wymienionych okoliczności podstawowe znaczenie ma kryterium „znaczenia sprawy dla strony”. Sąd powinien uwzględnić także, czy podmiot, któremu zarzucono przewlekłość, jest wyłącznie winny zaistnienia przewlekłości (zob. P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 80; A. Pietryka, [w:] *Skarga na przewlekłość postępowania. Komentarz do ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, red. P. Kładoczny, A. Pietryka, Warszawa 2010, s. 135).

3. Stanowisko zbliżone do przedstawionego wyżej jest prezentowane również w orzecznictwie. W postanowieniu z 5 stycznia 2007 r. (sygn. akt III SPP 47/06) Sąd Najwyższy wskazał, że na podwyższenie wysokości sumy pieniężnej przyznawanej skarżącemu na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.p.p. wpływa naruszenie przez sąd, za pośrednictwem którego skarga na przewlekłość została złożona, obowiązku jej niezwłocznego przekazania sądowi właściwemu. W postanowieniu z 12 sierpnia 2008 r. (sygn. akt II OPP 11/08) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że określając wysokość ww. sumy pieniężnej należy mieć na uwadze rodzaj sprawy, w której wystąpiła przewlekłość i czas jej trwania, zaś w postanowieniu z 4 września 2008 r. (sygn. akt II FPP 4/08) za element taki uznał wartość przedmiotu sporu. Z kolei w postanowieniu z 14 października 2009 r. (sygn. akt II AS 20/09) Sąd Apelacyjny w Łodzi stwierdził, że wysokość sumy pieniężnej przyznawanej skarżącemu na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.p.p. „powinna odpowiadać okolicznościom faktycznym i prawnym konkretnej sprawy, w stopniu i proporcji czyniącym zadość zasadom słuszności” (w tym konkretnym wypadku sąd uwzględnił m.in. fakt zastosowania wobec oskarżonego środków zapobiegawczych w postaci poręczenia majątkowego i dozoru Policji połączonego z zakazem opuszczania kraju, a także jego nadmierną stygmatyzację).

Z drugiej strony, w postanowieniu z 15 lipca 2005 r. (sygn. akt III SPP 121/05) Sąd Najwyższy wskazał jako przesłankę wpływającą na obniżenie sumy pieniężnej przyznawanej skarżącemu niewielką wartość przedmiotu sporu, a w przywoływanym już wyżej postanowieniu z 12 sierpnia 2008 r. (sygn. akt II OPP 11/08) Naczelny Sąd Administracyjny związał takie skutki z koniecznością rozstrzygnięcia przez sąd szeregu wniosków skarżących, które okazały się nieuzasadnione. Z kolei w postanowieniu z 9 grudnia 2009 r. (sygn. akt II AKS 16/09) Sąd Apelacyjny w Szczecinie uzasadnił odmowę przyznania skarżącemu ww. sumy pieniężnej w maksymalnej wysokości stopniem skomplikowania sprawy – w tym jej wieloosobowym charakterem, wielowątkowością i wyjątkowością.

4. Nie jest całkowicie pozbawione podstaw twierdzenie, że kryteria, którymi posługuje się EKPC i – w konsekwencji – polski ustawodawca, nie są „ostre” znaczeniowo i jednoznacznie sprecyzowane (w piśmiennictwie określa się je niekiedy wręcz jako „niedefiniowalne”). Dotyczy to zarówno ogólnego kryterium „rozsądnego terminu” rozpatrzenia sprawy, jak i miarodajnego zwłaszcza w sferze

określania wysokości „słusznego zadośćuczynienia” czy też „odpowiedniej sumy pieniężnej” kryterium „znaczenia sprawy dla skarżącego” – obejmującego sprawy, które mają pierwszorzędne znaczenie dla normalnej, codziennej egzystencji człowieka, np. sprawy rodzinne i opiekuńcze, dotyczące stanu cywilnego, spory pracownicze, sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych *etc.* Zważywszy na przedmiot, funkcje i uwarunkowania („pochodzenie”) badanej regulacji, nie sposób stawiać takiej technice legislacyjnej zarzutu naruszenia reguł poprawnej legislacji. Można wręcz postawić tezę, że posłużenie się w tym zakresie zwrotami niedookreślonymi jest konieczne dla zapewnienia wymaganej elastyczności regulacji oraz osiągnięcia – niewątpliwie dość specyficznych i złożonych – skutków, jakie postawił przed sobą ustawodawca. Nie oznacza to również, że konsekwencją takiej redakcji przepisów jest całkowita dowolność (arbitralność) działania sądu, nieprzewidywalność rozstrzygnięć czy też brak możliwości odniesienia się do czynników obiektywnych. Jedynie na marginesie można wskazać, że podobnymi zwrotami niedookreślonymi, wymagającymi konkretyzacji w procesie stosowania prawa, ustawodawca posługuje się dość powszechnie na gruncie prawa cywilnego (zob. przykładowo: art. 5, art. 144, art. 199, art. 202, art. 361 § 1, art. 362, art. 440 k.c.).

3.4. Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji a przeciętna wysokość sumy pieniężnej zasądzanej przez polskie sądy i słusznego zadośćuczynienia przyznawanego przez ETPC

1. Niewątpliwie, poważną bolączką polskiego wymiaru sprawiedliwości, odnotowywaną zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, była niewielka wysokość „odpowiednich sum pieniężnych” przyznawanych przez sądy w razie stwierdzenia przewlekłości na podstawie art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. W wielu wypadkach kwoty te były wręcz symboliczne i nie pozostawały w żadnej relacji do rzeczywiście poniesionej przez stronę prowadzonego ze zwłoką postępowania krzywdy moralnej lub szkody majątkowej. Z tego też m.in. powodu ustawodawca zdecydował się na nowelizację zakwestionowanego przepisu, dokonaną ustawą zmieniającą z 20 lutego 2009 r. Nie oznacza to jednak, że stan prawny obowiązujący przed 1 maja 2009 r. stał w oczywistej sprzeczności z zobowiązaniami konwencyjnymi Polski oraz standardami

ochrony praw człowieka i obywatela wywodzonymi z postanowień Konstytucji, przede wszystkim jej art. 77 ust. 1.

2. Zgodnie z kryteriami wypracowanymi w wyroku ETPC z 10 listopada 2004 r. w sprawie Apicella przeciwko Włochom (skarga nr 64890/01), jako kwotę bazową, zasądzaną za każdy rok trwania postępowania ETPC przyjmuje 1 500 – 2 000 euro. Kwota bazowa może ulec zwiększeniu, jeśli przewlekłość dotyczy spraw, które mają szczególne znaczenie dla skarżącego. Sąd krajowy może natomiast obniżyć ww. sumę biorąc pod uwagę m.in. liczbę instancji, przez które przeszła sprawa, okresu, o który postępowanie zostało przedłużone wskutek działań samej strony oraz stopę życiową w kraju. W sprawach polskich kwotę bazową jest ustalana, co do zasady, na poziomie 700-900 euro za rok przewlekłości. W rezultacie, kwoty zasądzanego przez ten organ „słusznego zadośćuczynienia” przekraczają zazwyczaj kwotę 10.000 zł, która do 30 kwietnia 2009 r. stanowiła górną granicę „odpowiedniej sumy pieniężnej” przyznawanej na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.p.p.

Nie oznacza to jednak, że polski środek odwoławczy wprowadzony ustawą o skardze na przewlekłość postępowania, można *a limine* uznać za niewystarczający do naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania sądowego. ETPC stwierdził bowiem, że „w przypadku, gdy Państwo zdecydowało się na ważne posunięcie w postaci wprowadzenia kompensacyjnego środka odwoławczego, Trybunał musi pozostawić szerszy margines uznania temu Państwu, aby pozwolić mu na ukształtowanie tego środka odwoławczego w sposób zgodny z jego własnym systemem i tradycjami prawnymi oraz spójnie z poziomem życia istniejącym w zainteresowanym państwie. Sądom krajowym, w szczególności, będzie łatwiej odnieść się do wysokości odszkodowań przyznawanych na szczeblu krajowym za inne rodzaje szkód – na przykład za uszkodzenie ciała, za szkodę związaną ze śmiercią krewnego lub za szkodę wyrządzoną w sprawach o zniesławienie – oraz oprzeć się na swych własnych przekonaniach, nawet jeżeli wymiar przyznanego zadośćuczynienia będzie niższy niż zadośćuczynienia przyznawanego przez Trybunał w podobnych sprawach” (wyrok ETPC z 29 marca 2006 r. w sprawie Scordino przeciwko Włochom, skarga nr 36813/97). Tak więc, mimo zasądzonej w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania odpowiedniej sumy pieniężnej niższej niż ta, którą przyznaje ETPC tytułem słusznego zadośćuczynienia w podobnych sprawach, suma ta może zostać uznana za sumę naprawiającą szkodę

w sposób odpowiedni i wystarczający, a tym samym skarżący nie będzie uznany za „ofiara zarzucanego naruszenia konwencji” w rozumieniu jej art. 34. Ponadto, mimo że w kilku sprawach przeciwko Polsce rozpatrywanych przez ETPC skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania nie została uznana za skuteczny środek przeciwdziałający temu zjawisku w rozumieniu art. 13 konwencji, podstawą zastrzeżeń nie była sama wysokość zadośćuczynienia uzyskiwanego w trybie jej przepisów.

3. Jak już podkreślano, błędy praktyki – dość powszechne w początkowym okresie funkcjonowania ustawy – nie powinny przesądzać automatycznie o niekonstytucyjności art. 12 ust. 4 u.s.p.p. Niezależnie od tego, że przepis ten, także w brzmieniu pierwotnym (obowiązującym do 30 kwietnia 2009 r.), stwarzał możliwość wykładni zgodnej ze standardami wypracowanymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należy wskazać, że „odpowiednia suma pieniężna”, przyznawana przez sąd stwierdzający przewlekłość postępowania, nie stanowi formy pełnej kompensacji szkód majątkowych i niemajątkowych poniesionych w efekcie przez jego stronę. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 15 ust. 1 u.s.p.p.: „Strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika”. Ponadto, w myśl ust. 2 tego artykułu: „Postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania”. Wbrew twierdzeniom skarżącej, sytuacja osoby uzyskującej postanowienie o stwierdzeniu przewlekłości postępowania, jest więc relatywnie korzystna. Niezależnie bowiem od konieczności wszczęcia odrębnego postępowania, w jego toku osoba ta powinna wykazać wyłącznie wysokość szkody poniesionej wskutek przewlekłości postępowania oraz związek przyczynowy pomiędzy szkodą a zdarzeniem sprawczym. Prawomocne stwierdzenie faktu przewlekłości ma natomiast w postępowaniu odszkodowawczym znaczenie prejudycjalne.

3.5. Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji a charakter prawny odpowiedniej sumy pieniężnej

1. Nie wydaje się wreszcie uzasadniony zarzut skarżącej, nawiązujący do braku określenia charakteru prawnego „sumy pieniężnej”, o której mowa w art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. Ten aspekt sprawy wpisuje się w szerszą falę krytyki rozwiązana zawartego w art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p., dość powszechnej zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania ustawy o skardze na przewlekłość postępowania (zob. przykładowo: A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 11, s. 537-538; J. Przybylska, *Odpowiedzialność...*, s. 82).

2. Punktem wyjścia, istotnym także przy ocenie charakteru prawnego krajowego środka przeciwdziałania przewlekłości postępowania, powinna być przede wszystkim kwalifikacja „słusznego zadośćuczynienia”, przyznawanego na podstawie przepisów EKPC. Słuszne zadośćuczynienie w orzecznictwie ETPC stanowi rekompensatę „szkody niepieniężnej”, „szkody niemajątkowej”, „krzywdy moralnej”, rzadko natomiast odnosi się do strat spowodowanych przewlekłością postępowania, a zwłaszcza utraconych korzyści. Kwoty zasądzone przez Trybunał strasburski z tytułu słusznego zadośćuczynienia mają rekompensować skarżącym „poczucie zagrożenia oraz zawodu wynikające z przedłużającego się aresztu oraz postępowania” (wyrok ETPC z 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce, skarga nr 30210/96), „krzywdę moralną, liczne choroby i problemy w życiu rodzinnym, zaistniałe na skutek opóźnień w rozstrzygnięciu jej sprawy” (wyrok ETPC z 14 grudnia 2003 r. w sprawie Malinowska przeciwko Polsce, skarga nr 76446/01).

3. Przechodząc na grunt polskiej regulacji należy podkreślić, że nieokreślenie charakteru prawnego „odpowiedniej sumy pieniężnej”, o której mowa w art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p. bezpośrednio (wprost) w ustawie nie oznacza braku możliwości ustalenia go w ogóle. W wyniku dyskusji doktrynalnej pozycję dominującą uzyskało stanowisko, wedle którego świadczenie to nie jest odszkodowaniem za szkodę majątkową, ponieważ nie ma ono na celu zaspokojenia ewentualnych roszczeń

odszkodowawczych (zob. M. Krakowiak, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2005, nr 1-6). Nie jest to również postać zadośćuczynienia za krzywdę niemajątkową, ale jest ono z pewnością bliższe zadośćuczynieniu, skoro jest przyznawane przede wszystkim za negatywne emocje związane z przewlekłością postępowania sądowego (zob. K. Gonera, *Przewlekłość...*, s. 13 i 36-37; P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga...*, s. 81; M. Romańska, *Skarga...*, s. 70 i 72; D. Szumiło-Kulczycka, *Skarga...*, s. 250). Wskazuje się też, że jest to roszczenie zbliżone charakterem i funkcją do roszczenia o zadośćuczynienie przewidzianego w art. 445 § 1 k.c. (zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 78).

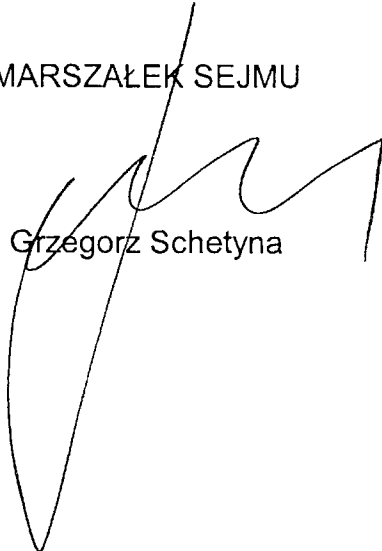
4. Kwalifikacja ta znajduje potwierdzenie w dominującym nurcie judykatury (zob. uchwały SN z 19 stycznia 2005 r., sygn. akt III SPP 113/04 i sygn. akt 115/04; postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 24 czerwca 2005 r., sygn. akt II S 13/05; odmiennie wypowiedział się SN w uzasadnieniu uchwały z 16 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04).

W postanowieniu z 6 stycznia 2006 r. (sygn. akt III SPP 154/05) Sąd Najwyższy, odnosząc się do orzecznictwa ETPC, stwierdził, że: „Trybunał najczęściej nie znajduje podstaw do wyrównania strat spowodowanych przewlekłością postępowania, a zwłaszcza utraconych korzyści. Regułą jest natomiast przyznanie zadośćuczynienia za «szkody niemajątkowe», uzasadniane w krótkich wywodach przede wszystkim zasadą słuszności”. Ponadto, Sąd Najwyższy podkreślił, że „przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 12 ust. 4 ustawy) pełni rolę sankcji dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości. Powinno ono też stanowić względem skarżącego rekompensatę tego, co w orzecznictwie Trybunału określane jest jako «szkoda niepieniężna», «szkoda niemajątkowa». Nie jest to odszkodowanie za poniesione straty i utracone korzyści (art. 361 § 2 k.c.). Nie jest to również zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę w rozumieniu art. 445 k.c. (art. 24 § 1 i 448 k.c.)”. Umorzenie postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania z uwagi na jego zakończenie przed merytorycznym rozpoznanem skargi nie pozbawia co prawda strony możliwości dochodzenia odszkodowania, bowiem zgodnie z art. 16 ustawy może ona dochodzić – na podstawie art. 417 k.c. – naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

3.5. Wniosek

Reasumując, w wypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wniosku Sejmu o umorzenie postępowania w sprawie, można wskazać istotne argumenty przemawiające za stwierdzeniem, że art. 12 ust. 4 zdanie 1 u.s.p.p., w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2009 r., w zakresie, w jakim przewiduje fakultatywną możliwość przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej, **jest zgodny** z przywołanymi przez skarżącą wzorcami kontroli, tj. z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji. Także pierwotna treść tego przepisu umożliwia wykładnię zgodną z postanowieniami Konstytucji i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Nie zmienia to negatywnej oceny praktyki orzeczniczej niektórych sądów – w tym także w sprawie skarżącej – która legła u podstaw zmiany zakwestionowanego przepisu, dokonanej ustawą zmieniającą z 20 lutego 2009 r.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna