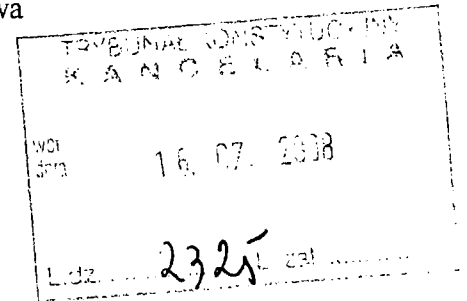


Warszawa, dnia 15 lipca 2008 r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa



Skarżąca:

M K
ul.

reprezentowana przez:

adw. Mikołaja Pietrzaka
Kancelaria Adwokacka
ul. Tadeusza Rejtana 5 m. 4
02-516 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

I. Działając w imieniu M K , na podstawie pełnomocnictwa z dnia 10 lipca 2008 r., niniejszym na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997, nr 102, poz. 643 z późn. zmianami), wnoszę skargę konstytucyjną¹ na **art. 12 ust. 4 w zw. z art. 12 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 15** ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843)

oraz

wnoszę o orzeczenie, iż:

art. 12 ust. 4 w zw. z art. 12 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 i art. 15 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: „ustawa o skardze na przewlekłość”)

¹ Wstępny projekt skargi konstytucyjnej został przygotowany przez Barbarę Grabowską i Macieja Bernatta w ramach prac Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

jest niezgodny

1) z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z 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)

2) oraz z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podstawą wniesienia skargi jest prawomocne i ostateczne postanowienie Sądu Okręgowego w W Wydział Karny-Odwoławczy z dnia kwietnia 2008 r. (sygn. akt.), wydane na skutek skargi Skarżącej na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki z marca 2008 roku (sygn. akt:). Wskazane postanowienie Sądu Okręgowego w W jest ostateczne i prawomocne, ponieważ nie przysługuje zażalenie na to postanowienie.

1. STAN FAKTYCZNY

Skarżąca w dniu listopada 1999 r. była uczestnikiem kolizji drogowej pomiędzy z samochodem prowadzonym przez M M.

Po upływie niespełna roku od dnia powyższego zawiadomienia, tj. w dniu lutego 2001 r., Prokurator Prokuratury Rejonowej W skierował do Sądu Rejonowego dla W III Wydział Karny akt oskarżenia (sygn. , poprzednia sygnatura) przeciwko M K oraz przeciwko M M.

Pierwsza rozprawa odbyła się września 2006 r., tj. po upływie ponad 5 lat od momentu, kiedy akt oskarżenia został skierowany do Sądu. Od tego momentu, wyznaczono łącznie 9 terminów rozpraw (listopada 2006 r., stycznia, maja, maja, października, listopada 2007 r., stycznia, lutego, marca 2008 r.), z których 4 nie odbyły się (maja, maja 2007 r., stycznia, stycznia 2008 r.). Powodami ze względu na które odraczano terminy rozpraw był m.in. złożony przez


Prokuratora wniosek o powołanie kolejnego biegłego, nieobecność na rozprawie biegłego oraz niezłożenie przez biegłego w terminie opinii.


Skarżąca złożyła w dniu marca 2008 r. skargę na przewlekłość postępowania (załącznik: kopia skargi na przelekłość), w której wnosiła o stwierdzenie przewlekłości postępowania, które toczy się przez Sądem Rejonowym dla W III Wydział Karny. Podniosła w niej m.in., że prozaiczny charakter sprawy, jaką jest kolizja drogowa nie stanowi z całą pewnością uzasadnienia dla prowadzenia 7-letniego postępowania karnego oraz że trudno w niniejszej sprawie mówić o zawiłości stanu faktycznego lub zawiłości prawnej, której Sąd nie mógłby wyjaśnić w zdecydowanie krótszym czasie. Ponadto, zwróciła uwagę, na fakt, iż w trakcie 7-letniego postępowania była obecna na każdej rozprawie, a zatem ani razu nie przyczyniła się do odroczenia rozprawy. Podkreśliła również 5-letnią bezczynność Sądu, jaka miała miejsce po wpłynięciu aktu oskarżenia, a które nie została przez Sąd w żaden sposób wyjaśniona oraz niewłaściwe planowanie przez Sąd terminów kolejnych rozpraw (np. na rozprawie w dniu stycznia 2007 r. kolejna rozprawa została wyznaczona dopiero na maja 2007 r.).

Skarżąca wniosła również o zasądzenie na swoją rzecz od Skarbu Państwa, na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość, kwoty w wysokości zł.

Postanowieniem z dnia kwietnia 2008 r. Sąd Okręgowy w W , sygn. akt (załącznik: kopia postanowienia) stwierdził, iż w sprawie nastąpiła przewlekłość, zarówno w okresie 5 lat, jaki upłynął od czasu od skierowania do Sądu aktu oskarżenia przeciwko M K do czasu wyznaczenia pierwszej rozprawy, jak również w okresie po jej wyznaczeniu.

Sąd Okręgowy w W , przed którym toczyło się postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość, nie uwzględnił jednak wniosku skarżącej o przyznanie żądanej kwoty. W postanowieniu zawarł jednozdaniowe uzasadnienie takiej decyzji, w którym stwierdził, „że na obecnym etapie postępowania oskarżona nie wykazała, iż z powodu przewlekłości postępowania poniosła szkodę”.

Postępowanie karne skierowane przeciwko skarżącej jest w dalszym ciągu na etapie postępowania sądowego przed Sądem Rejonowym dla W 

 Od czasu wydania postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, nie został wyznaczony termin kolejnej rozprawy, co powoduje, że M K w dalszym ciągu jest oskarżona o popełnienie przestępstwa, które miało mieć miejsce w 1999 r.

2. SPRECYZOWANIE ZARZUTÓW NIEZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ

Skarżąca zarzuca niezgodność **art. 12 ust. 4** ustawy o skardze na przewlekłość:

Uwzględniając skargę, sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika - od komornika, odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10 000 złotych. W wypadku przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, wypłaty dokonuje sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, ze środków własnych tego sądu.

w związku z **art. 12 ust. 2**

Uwzględniając skargę, sąd stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania.

w związku z **art. 8 ust. 2**

W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy.

w związku z **art. 15**

1. 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.

2. Postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania.

z następującymi postanowieniami Konstytucji:

art. 77 ust. 1 Konstytucji

Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

w zw. z art. 2 Konstytucji

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

i z 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)

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

oraz

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.

w zw. z art. 78 Konstytucji

Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

3. UZASADNIENIE ZARZUTÓW NIEZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ

3.1. Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jako element konstytucyjnego prawa do sądu

Ustawa o skardze na przewlekłość została uchwalona jako konsekwencja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), który w wyroku *Kudła przeciwko Polsce* (nr skargi 30210/96) z dnia 26 października 2000 r., orzekł o konieczności wprowadzenia na poziomie krajowym państw-stron Konwencji odpowiedniego uregulowania służącego skutecznej eliminacji oraz zapobieganiu przewlekłości postępowania sądowego. W sprawie tej, ETPCz stwierdził naruszenie

zarówno art. 6 Konwencji jak i jej art. 13 – w związku z brakiem w prawie wewnętrznym skutecznego środka odwoławczego gwarantowanego przez ten przepis, wskazując jednocześnie, że środek odwoławczy wymagany przez art. 13 musi być "skuteczny", zarówno pod względem praktycznym, jak i prawnym.

ETPCz w decyzji o niedopuszczalności z 11 czerwca 2002 r. (*Bukowski przeciwko Polsce*, nr 38655/97) wskazał, że środek odwoławczy, bądź ogół takich środków uregulowanych przez prawo krajowe dla rozpatrzenia zarzutu o przewlekłość postępowania, aby być „skutecznymi” muszą zapobiegać naruszeniu prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie lub trwaniu takiego naruszenia albo powinny zapewnić stosowne zadośćuczynienie w związku z zaszłym naruszeniem².

Na gruncie przepisów Konstytucji, prawo do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” uznawane jest za jeden z elementów prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, które zgodnie z orzecznictwem TK obejmuje:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie” (wyrok z dnia 26 czerwca 2007, sygn. SK 29/05 OTK ZU nr 6A/2007, poz. 54).

Znaczenie klauzuli rozsądnego terminu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd zostało ramowo określone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2008 r. (sygn. akt P 49/06):

„3.3. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ustawodawca dążył do skonstruowania takiej procedury, która umożliwi stronie szybkie rozstrzygnięcie w sprawie. Na ten aspekt spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych zwraca również uwagę orzecznictwo Sądu Najwyższego. W przywołanym przez sąd pytający wyroku z 8 marca 2005 r. (sygn. akt III SPP 34/05, OSNAPiUS nr 2/2006, poz. 33) Sąd Najwyższy stwierdził, że ze względu na uwarunkowania społeczne sprawy z zakresu prawa pracy wymagają szczególnych procedur, zapewniających wzmożoną sprawność i szybkość postępowań sądowych, gdyż często rozstrzygane są w nich kwestie o życiowym znaczeniu dla zapewnienia bytu materialnego pracownikom lub ubezpieczonym.

3.3.1. Dążenie do szybkiego rozpatrywania spraw z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych uzasadniało wprowadzenie szczególnych reguł procesowych. W szczególności należy wskazać: art. 467 k.p.c. (niezwłoczne wstępne badanie sprawy przez przewodniczącego lub wyznaczonego sędziego po jej wniesieniu), art. 468 k.p.c.

² M. Krakowiak, Charakter prawny skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania cywilnego, *Monitor Prawniczy* nr 15/2007, s. 834.

(podejmowanie przez sąd czynności wyjaśniających), a także art. 471 k.p.c. obligujący do „wyznaczenia terminu pierwszej rozprawy tak, aby od daty wniesienia pozwu lub odwołania do wyznaczenia rozprawy nie upłynęło więcej niż dwa tygodnie, chyba że zachodzą nadzwyczajne, tj. nie dające się usunąć przeszkody.”

Z zacytowanego fragmentu orzeczenia wynika, że przez rozsądny termin należy rozumieć szybkie rozstrzygnięcie sprawy przy sprawnie przeprowadzonym postępowaniu sądowym oraz, że rozsądny termin może być przekroczony tylko ze względu na zajście nadzwyczajnych, nie dających się usunąć przeszkód. Dalsze doprecyzowanie tego sformułowania może nastąpić na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2006 r. (sygn. SK 58/03)

„Powyższe uwagi mają także częściowe zastosowanie w odniesieniu do kolejnego, wskazanego wzorca kontroli w postaci art. 9 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Skarżony przepis nie dotyczy bowiem samego postępowania karnego jako takiego. W szczególności nic nie stanowi o terminach osądzenia. Operuje natomiast pojęciem "rozsądny termin" dla osądzenia danej sprawy. Nie chodzi więc 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”.

Na podstawie wyżej cytowanego orzeczenia można sformułować tezę, że rozsądny termin nie jest to z góry określony horyzont czasowy i by określić długość jego trwania należy odnosić go do określonej sprawy i stopnia jej złożoności i złożoności. Dalsze doprecyzowanie klauzuli generalnej „rozsądny termin” można sformułować na podstawie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2005 r. (sygn. III SPP 34/05).

„(...) Ujawnia to niemożliwą do zaakceptowania tendencję do dalszego powiększania się przewlekłości w wyznaczaniu rozpraw apelacyjnych (aktualnie do 12 miesięcy), zamiast podejmowania działań zmierzających do usprawnienia procedur apelacyjnych. Tymczasem Rzeczpospolita Polska ma, wypływający z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), obowiązek takiego organizowania systemu jurysdykcyjnego, aby właściwe sądy mogły podolać rozstrzygnięciu spraw sądowych w rozsądnych terminach. Jest to zwłaszcza konieczne przy rozstrzygnięciu spraw uznanych w wewnętrznym porządku prawnym za wymagające szczególnych procedur zapewniających sprawność i szybkość postępowań sądowych, do których zaliczają się sprawy z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, gdyż polegają one często na osądzaniu kwestii o życiowym znaczeniu dla zapewnienia bytu materialnego pracownikom lub ubezpieczonym. Tego typu uwarunkowania społeczne zmierzające do szybkiego orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych wymusiły na ustawodawcy wewnętrznym wprowadzenie takich - między innymi - reguł proceduralnych, które wymagają niezwłocznego wstępnego badania sprawy przez przewodniczącego po jej wniesieniu (art. 467 k.p.c.), podejmowanie przez sąd czynności wyjaśniających (art. 468 k.p.c.), a przede wszystkim ustanawiają obowiązek wyznaczenia terminu pierwszej rozprawy tak, aby od daty wniesienia pozwu

lub odwołania do wyznaczenia rozprawy nie upłynęło więcej niż dwa tygodnie, chyba że zachodzą nadzwyczajne, tj. niedające się usunąć przeszkody (art. 471 k.p.c.).”

Klauzula generalna rozsądnego terminu rozstrzygnięcia sprawy na gruncie Konstytucji RP nie ma charakteru abstrakcyjnego. By określić czy klauzula ta została naruszona należy brać pod uwagę konkretną sprawę z uwzględnieniem stopnia jej złożoności i złożoności. Nie mniej jednak rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie oznacza szybkie rozstrzygnięcie sprawy przy sprawnie przeprowadzonym postępowaniu sądowym (polegającym np. na terminowym wyznaczaniu rozpraw) oraz, że rozsądny termin może być niedotrzymany tylko ze względu na nadzwyczajne, nie dające się usunąć przeszkody.

Znaczenie klauzuli rozsądnego terminu rozstrzygnięcia sprawy może być ustalone w oparciu o wiążące Polskę standardy międzynarodowe, wynikające z norm prawa międzynarodowego oraz orzecznictwa (zwłaszcza ETPCz). W wyroku z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, Trybunał stwierdził, powołując się na wyrok z 16 marca 1999 r. (sygn. SK 19/98), że „treść prawa do sądu inspirowana jest zarówno poglądami doktryny, jak również międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji”.

Ponadto, jak zauważył TK w swoim orzecznictwie, przepisy Konwencji łącznie z przepisami Konstytucji wyznaczają standard, który musi być spełniany przez ustawodawcę, normującego kwestie związane z dostępem do sądu (wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008, sygn. SK 77/06 OTK ZU nr 3A/2008, poz. 39; wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

W cytowanym powyżej wyroku w sprawie o sygn. P 49/06, Trybunał uznał, że „należy (...) 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” (podobne uwagi Trybunał zawarł również w wyroku z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52). W wyroku z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04 padło stwierdzenie o identyczności treści art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81).

Trybunał podkreślił również, że „przy wykładni Konstytucji należy także uwzględnić zobowiązania wynikające z zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, a także orzecznictwo międzynarodowych organów powołanych do kontroli przestrzegania tych umów, a w szczególności Komitetu Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wprawdzie rozstrzygnięcia tych organów nie wywołują bezpośrednich skutków w porządkach prawnych państw-stron odpowiednich umów międzynarodowych, to jednak stanowią cenną wskazówkę przy ich interpretacji przez krajowe organy władzy publicznej” (wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008, sygn. SK 77/06 OTK ZU nr 3A/2008).

Takie stanowisko jest w znacznym stopniu konsekwencją art. 9 Konstytucji, zobowiązującego Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, co z kolei powoduje, że konstytucyjny standard prawa do sądu jest w znacznym stopniu kształtowany przez orzecznictwo ETPCz wyznaczające standard konwencyjny, który stanowi jedną z większych inspiracji i wskazówek interpretacyjnych dla rozumienia konstytucyjnych praw i wolności.

W związku z powyższym, niezwykle istotne z punktu oceny krajowych środków służących eliminacji przewlekłości, są uwagi, jakie ETPCz zawarł w wyroku z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie *Scordino przeciwko Włochom*, w której przedmiotem oceny ze strony Trybunału była tzw. *ustawa Pinto*, stanowiąca podstawę prac na polską regulacją w tym zakresie (załącznik: uzasadnienie do ustawy o skardze na przewlekłość, druk nr 2256). Trybunał zawarł w nim następujące zasady:

1. Skuteczność środka odwoławczego, o którym mowa w art. 13 Konwencji, musi być oceniana w kontekście przyspieszenia zasadniczego postępowania, którego dotyczy skarga na przewlekłość.
2. Znaczenie zasady subsydiarności, która skutkuje w zapewnieniu indywidualnej ochrony już na poziomie krajowym, bez konieczności wnoszenia każdorazowo skargi do ETPCz. ETPCz zaznaczył jednak, że zasada ta nie jest sprzeczna z obowiązkiem nadzoru ze strony ETPCz środków prawa krajowego, w szczególności pod kątem ich praktycznego funkcjonowania.
3. ETPCz uznał, że odpowiednie odszkodowanie, pojmowane jako słuszne zadośćuczynienie w rozumieniu art. 41 Konwencji za szkodę spowodowaną przewlekłym postępowaniem jest kwestią istotną (para. 181).
4. Postępowanie w sprawie o przewlekłość zasadniczego postępowania musi być samo w sobie skuteczne, odpowiednie i dostępne, również pod kątem czasu jego trwania.
5. ETPCz uznał, że istnieje silne domniemanie, że przewlekłe postępowanie sądowe skutkuje szkodą niematerialną.

Ponadto Trybunał uznał, że w przypadku, gdy – mimo stwierdzenia (...) przewlekłości – zainteresowana strona nie uzyska stosownego świadczenia pieniężnego, które nie naprawia w całości poniesionej straty, skarżący może być uznany za „ofiara” naruszenia w rozumieniu art. 34 Konwencji (pkt 151).

Uchwalona 17 czerwca 2004 roku ustawa o skardze na przewlekłość, miała w założeniach wypełnić obowiązek nałożony na Polskę przez orzecznictwo strasburskie, odnośnie do standardu rzetelnego procesu w zakresie szybkości procesowania. Wprowadzona ustawą skarga na przewlekłość stanowić powinna skuteczny (czyli realny i dostępny) środek chroniący jeden z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu,

poprzez, po pierwsze, rzeczywiste zwalczanie przewlekłości, po drugie, poprzez wprowadzenie skutecznego środka niwelującego szkody powstałe w wyniku zajścia przewlekłości postępowania.

Na podstawie skarg kierowanych do ETPCz, a mających za przedmiot regulację zawartą w ustawie z 17 czerwca 2004 r., w orzecznictwie ETPCz ukształtował się pogląd zgodnie z którym, obowiązująca w prawie polskim skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania spełnia wymagania skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 13 Konwencji³. Jednakże w ostatnim czasie stanowisko ETPCz ulega stopniowej ewolucji. W sprawie *Lendzion przeciwko Polsce*, nr 41587/05, w której skarżący podobnie, jak w niniejszej sprawie, czekał 5 lat na wyznaczenie I rozprawy w postępowaniu karnym w II instancji i pomimo złożonej skargi na przewlekłość postępowania, nie uzyskał żadnej rekompensaty, mimo, że postępowanie w jego sprawie nadal toczyło się w momencie wydania decyzji przez ETPCz (30 stycznia 2007 r.). Sprawa *Lendzion przeciwko Polsce* została skreślona z listy spraw przed ETPCz jako konsekwencja ugody zawartej między rządem RP a skarżącym, na mocy której rząd zobowiązał się do wypłaty kwoty zł, celem pokrycia poniesionych przez skarżącego szkód materialnych oraz niematerialnych.

Z kolei w wyroku z 23 października 2007 r. w sprawie *Tur przeciwko Polsce*, nr 21695/05, ETPCz uznał, że w zakresie zawisłej przed nim sprawy, skarga na przewlekłość postępowania nie może zostać uznana za środek „skuteczny” w rozumieniu art. 13 Konwencji (pkt 68). Podobne wnioski zostały przez ETPCz sformułowane w wyroku z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie *Krawczak przeciwko Polsce*, nr 40387/06, w którym stwierdził, że skargę na przewlekłość można uznać za środek „skuteczny” jeśli odnosi się do wszystkich stadiów postępowania, w tym do postępowania przygotowawczego. Ponadto Trybunał stwierdził, że praktyka polskich sądów polegająca na nieuwzględnianiu okresu przewlekłości przed datą wejścia w życie ustawy jest sprzeczna z ideą krajowego środka odwoławczego. Aby uznać krajowy środek odwoławczy za skuteczny, sądy powinny mieć możliwość oceny całego okresu postępowania (sądowego i przedsądowego), a nie tylko sądowego, i na tej podstawie obliczania wysokości należnej sumy pieniężnej z tytułu przewlekłości. Jeżeli tak nie jest, to krajowy środek odwoławczy nie spełnia wymogów art. 13 konwencji.

3.2. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej.

Jak podkreślał wielokrotnie w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny „prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, wyrażone w art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowi jedną z najważniejszych gwarancji państwa prawnego”.

„Z jednej strony przepis ten (art. 77 ust 1) wyraża zasadę działania władzy publicznej,

³ Decyzja ETPCz z 1 marca 2005 r. *Charzyński przeciwko Polsce*, nr 15212/03; decyzja ETPCz z 1 marca 2005 r. *Michalak przeciwko Polsce* 24549/03

akcentując nakaz jej działania w ramach i na podstawie przepisów prawa. (...) Z drugiej strony (...), wyznacza jeden z elementów sytuacji prawnej jednostki wobec władzy publicznej. Innymi słowy ustanawia on prawo podmiotowe do egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone bezprawnymi jej działaniami (...).”⁴

Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę, że to prawo podmiotowe zakłada stworzenie odpowiedniej procedury dochodzenia tego prawa. „Ustawodawca musi stworzyć procedury, dzięki którym właściwy organ może stwierdzić, na żądanie poszkodowanego, naruszenie prawa i przyznać odpowiednie odszkodowanie. (...) Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zakłada zatem w szczególności istnienie procedur umożliwiających ocenę zgodności z prawem działań organów władzy publicznej i wydanie stosownego rozstrzygnięcia w tej kwestii.” (wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008, sygn. SK 77/06 OTK ZU nr 3A/2008)

Do gwarancji mających na celu zapewnienie zgodności działania organów władzy publicznej z prawem należy w szczególności prawo do sądu oraz prawo do zaskarżania rozstrzygnięć wydanych przez sądy w pierwszej instancji (wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008, sygn. SK 77/06 OTK ZU nr 3A/2008). TK podkreślił, że powinny one „prowadzić do wyeliminowania rozstrzygnięć indywidualnych niezgodnych z prawem i zapobiegać powstaniu szkody. (...) Problem szkód wyrządzanych przez organy władzy publicznej powstaje ze szczególną ostrością wtedy, gdy wymienione gwarancje nie znajdują zastosowania, a więc przede wszystkim w sytuacji, gdy organy władzy publicznej podejmują pewne czynności faktyczne, a obywatel nie dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi kontrolę praworządności tych czynności przed ich podjęciem, a także wtedy, gdy organy państwowe wydają akty prawne podlegające natychmiastowemu wykonaniu. (...). Ustawodawca musi (...) umożliwić zainteresowanym skuteczne dochodzenie wynagrodzenia szkody, jeżeli rozstrzygnięcia takie zostały wydane z naruszeniem prawa i spowodowały szkody majątkowe lub krzywdy o charakterze niemajątkowym, a jednocześnie nie jest możliwe dochodzenie tych szkód i krzywd w postępowaniu mającym za przedmiot szkody wyrządzone prawomocnym orzeczeniem kończącym postępowanie”. TK podkreślał również, że „szkody dla jednostki mogą wynikać nie tylko z prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie, ale także z innych orzeczeń i działań sądów podejmowanych w toku prowadzonego postępowania” (wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008, sygn. SK 77/06 OTK ZU nr 3A/2008)

3.3. Zarzut niezgodności z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 2 i z art. 45 ust. 1 w zakresie prawa do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” (prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie).

3.3.1. Fakultatywność zasądzenia na rzecz skarżącego „odpowiedniej sumy pieniężnej”.

⁴ L. Garlicki: komentarz do art. 77, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.

Głównym sposobem eliminacji przewlekłości, jak również podstawową konsekwencją uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania, jest stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania (art. 12 ust. 2 ustawy). Ustawa przewiduje ponadto możliwość podjęcia przez sąd, na żądanie skarżącego, dwóch innych decyzji. Po pierwsze, jest to zalecenie podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty, odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie⁵. Po drugie, możliwym jest przyznanie od Skarbu Państwa (ew. od komornika) odpowiedniej sumy pieniężnej w wysokości nieprzekraczającej 10 000 zł.

Nie istnieje jednakże żaden związek między decyzją o stwierdzeniu przewlekłości a zasądzeniem „odpowiedniej sumy pieniężnej”. Ustawodawca nie wskazał zależności, jakie powinny stanowić podstawę uzyskania przez skarżącego swoistej rekompensaty z tytułu przewlekłości postępowania sądowe.

To nieprecyzyjne określenie wzajemnych relacji między jedną a drugą decyzją sądu, zdaniem skarżącej stanowi naruszenie reguł prawidłowej legislacji w związku z prawem do wynagrodzenia szkody poniesionej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy sądowniczej. Fakt, że sąd „może”, a nie „musi” zasądzić „odpowiednią sumę pieniężną”, przy braku przesłanek odmowy zasądzenia, w rzeczywistości uniemożliwia dochodzenie przez jednostkę realizacji konstytucyjnego prawa wyrażonego w art. 77 ust. 1. Nie jest zatem realizowany cel oraz istota skargi na przewlekłość, która miała stanowić z jednej strony skuteczny środek zwalczania przewlekłości, z drugiej realny i efektywny środek rekompensujący powstałe w skutek przewlekłości szkody niematerialne.

ETPCz uznał bowiem, że istnieje silne, lecz możliwe do obalenia domniemanie, że nadmierna przewlekłość postępowania powoduje szkodę moralną. Samo zaś „zalecenie” może nie być wystarczające do naprawienia szkody, gdy w sprawie postępowanie wyrażnie było za długie (wyrok w sprawie *Scordino*, para.195)

Zamieszczone w art. 15 ustawy zastrzeżenie, że strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić od Skarbu Państwa naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości, w warunkach polskiego procesu cywilnego powoduje wtórną przewlekłość, która z całą pewnością nie jest skutecznym środkiem eliminacji tej pierwotnej. Ponadto, trudno uznać takie dublowanie postępowań, służących uzyskaniu naprawienia szkody, za rozstrzygnięcie rozsądne ze względu na ekonomię procesową, jak również *ratio legis* ustawy. Zawarta tym samym w ustawie o skardze na przewlekłość regulacja, dotycząca możliwości uzyskania rekompensaty poniesionych szkód, staje się zbędna oraz rażąco nieefektywna, a odsyłanie skarżących

⁵ J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, Rejent nr 9/2004; autorka podnosi (s. 81), że „biorąc pod uwagę w zasadzie nieznaną, ewentualnie nikłą znajomość przepisów proceduralnych, a zwłaszcza dotyczących działań organu, przed którym toczy się postępowanie, można przypuszczać, że zadań takich nie będzie za wiele”

do istniejącego już wcześniej art. 417 k.c. sami skarżący mają prawo uważać za zbędne⁶.

Sytuacja ta pozostaje w jawnej sprzeczności z uznaniem przez ETPCz istnienia silnego domniemania, że przewlekłe postępowanie sądowe skutkuje szkodą niematerialną.

Przedstawione przez Ministerstwo Sprawiedliwości statystyki pokazują, że zasądzone przez sądy kwoty w znaczący sposób odbiegają od tych przyznawanych przez ETPCz.

	Liczba skarg - wpłynęło	Uwzględniono		Przyznano „o.s.p.” ⁷		Uwzględniono, ale nie przyznano „o.s.p.” (w %)	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (w zł)	Średnia wysokość odszkodowania (w zł)
		Liczba	%	Liczba	% ⁸			
2004								
Sądy okręgowe	1675	185	11,04	103	55,67	44,33	216 310	2100,09
Sądy apelacyjne	785	87	11,08	55	63,21	36,79	172 000	3127,27
2005								
Sądy okręgowe	3178	726	22,84	437	60,19	39,81	905 003	2070,94
Sądy apelacyjne	1295	261	20,15	190	72,79	27,21	523 001	2752,63
2006								
Sądy okręgowe	2235	520	23,27	332	63,84	36,16	556 494	1676,18
Sądy apelacyjne	424	78	18,39	35	44,87	55,13	85 500	2442,85
2007								
Sądy okręgowe	2015	467	23,17	301	64,45	35,55	598 030	1986,81
Sądy apelacyjne	628	75	11,94	49	65,33	34,67	116 500	2377,55

⁶ P. Kładoczny, *Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania – uwagi krytyczne*, Biuletyn Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, nr 3/2006.

⁷ Odpowiednia suma pieniężna.

⁸ W odniesieniu do skarg uwzględnionych.

Przedstawione powyżej dane dotyczące średniej wielkości „odpowiednich sum pieniężnych” przyznawanych na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość, różnią się w znaczący sposób od tych zasądzanych przez ETPCz. Świadczą one również wprost o **ukształtowaniu się trwałej praktyki stwierdzania przewlekłości i nie zasądzania z tego tytułu żadnej sumy pieniężnej** (sytuacja taka występuje średnio w 40 % przypadków). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego trwała praktyka stosowania danego przepisu powinna być brana pod uwagę przy ocenie jego konstytucyjności (wyrok TK z 26 lutego 2008, sygn. akt. 89/06, wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06, wyrok TK z 26 maja 2008 r., sygn. SK 25/07). Z faktu ukształtowania się takiej praktyki zdaje się również zdawać sprawę Ministerstwo Sprawiedliwości, które w proponowanym projekcie nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość z 9 maja 2008 r. zamierza wprowadzić obligatoryjność zasądzania odpowiedniej sumy pieniężnej w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania w wysokości co najmniej 2.000 zł oraz zwiększyć kwotę maksymalną do 20 000zł (załącznik: projekt nowelizacji).

ETPCz w orzeczeniu *Scordino v. Włochy* zakwestionował jako skuteczny środek odwoławczy, analogiczną do polskiej ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, włoską ustawę „Pinto”, właśnie z powodu zbyt niskich kwot wypłacanych przez rząd włoski. Wydaje się więc, że i polska regulacja - biorąc pod uwagę praktykę jej stosowania - jest w tej materii wadliwa. Sugestia taka jest zasadna niezależnie od faktu, że ustawa o skardze na przewlekłość postępowania odsyła w art. 16 po pełne zadośćuczynienie i odszkodowanie do przepisów kodeksu cywilnego (art. 417 k.c.). Znaczna część skarżących bowiem albo o tym nie wie, albo nie chce tej możliwości wykorzystywać w obawie przed kolejnym długotrwałym procesem przeciwko sądowi, który rozstrzyga sprawę główną.

Na wadliwość polskiej regulacji w tym zakresie, zwraca uwagę również polska doktryna, podkreślając, że wysokość zasądzanych kwot zadośćuczynienia może być problemem przy ocenie przez Komitet Ministrów Rady Europy, czy wprowadzony przez Polskę środek prawny jest rzeczywiście skuteczny i właściwy⁹.

3.3.2. Brak przesłanek stanowiących podstawę odmowy zasądzenia „odpowiedniej sumy pieniężnej”.

Skarżona ustawa stanowi próbę wywiązania się przez ustawodawcę z nałożonego na niego przez Konstytucję pozytywnego obowiązku stworzenia mechanizmów umożliwiających dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, które w kontekście skarżonej ustawy polegać może na prowadzeniu przewlekłego postępowania sądowego, mogącego prowadzić do powstania szkody u strony tego postępowania. Stworzone na tej podstawie postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość, przewiduje możliwość przyznania skarżącemu „odpowiedniej sumy pieniężnej”.

⁹ Tak K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, Przegląd Sądowy nr 11-12 2005, s. 37.

Regulacja ta posiada jednak dwa zasadnicze mankamenty. Po pierwsze, zastrzeżenia pod względem zasad poprawnej legislacji, budzi brak jakichkolwiek przesłanek zarówno przyznania, jak i odmowy zasądzenia na rzecz skarżącego „odpowiedniej sumy pieniężnej”, o jakiej mowa w art. 12 ust. 4 ustawy. Sądowi orzekającemu w sprawie przewlekłości pozostawiona została całkowita dowolność co do podstaw podjętej w tym zakresie decyzji. Jest ona tym większa, że ustawodawca nie określił charakteru cywilnoprawnego „odpowiedniej sumy pieniężnej”, czego konsekwencją jest sytuacja, w której osoba skarżąca nie wie, wystąpienia jakich przesłanek powinna dowodzić, ażeby uzyskać zasądzenie „odpowiedniej sumy pieniężnej”.

Po drugie, ustawodawca uregulował postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość jako postępowanie incydentalne (wypadkowe) w stosunku do postępowania głównego, o czym świadczy m.in. przepis art. 8 ust. 2 ustawy, który odsyła do przepisów o postępowaniu zażaleniowym obowiązujących w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Oznacza to brak możliwości złożenia środka odwoławczego od decyzji podjętej w przedmiocie skargi na przewlekłość, a zatem nie przewiduje możliwości jej skontrolowania.

Konsekwencją tych niedociągnięć legislacyjnych jest to, że postanowienie wydane przez sąd rozpoznający skargę na przewlekłość, przy braku precyzyjnych przesłanek podjęcia decyzji w przedmiocie przyznania „odpowiedniej sumy pieniężnej”, które następnie nie podlega kontroli, faktycznie stanowi ograniczenie możliwości dochodzenia rekompensaty za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość. Potwierdza to praktyka w tym zakresie. Sądy nie będąc zobligowane do sporządzenia uzasadnienia w tym zakresie, jak również nie mając w pełni precyzyjnej regulacji mogącej stanowić podstawę zasądzenia „odpowiedniej sumy pieniężnej” przy braku możliwości kontroli wydanych w tym trybie decyzji, orzekają w pełni dyskrecjonalnie.

Brak możliwości kontroli postanowienia wydanego w przedmiocie skargi rodzi także inne negatywne konsekwencje dla skarżącego. Przede wszystkim, przewidziany w ustawie dwumiesięczny termin rozpatrzenia skargi coraz częściej bywa niedotrzymywany i coraz liczniejsze są sprawy o przewlekłość rozpatrzone po trzy lub nawet czteromiesięcznym okresie oczekiwania. Nie ma zatem skutecznego środka, umożliwiającego egzekwowanie tego ustawowego terminu, co potęguje także fakt, że nie można złożyć skargi na przewlekłość w zakresie postępowania o przewlekłość – postanowienie SN z dnia 16 czerwca 2005 r., sygn. KSP 5/05.

Istnieją ponadto wątpliwości, czy negatywna decyzja w zakresie stwierdzenia przewlekłości postępowania, nie pozbawia skarżącego możliwości dochodzenia zadośćuczynienia i odszkodowania w postępowaniu cywilnym na zasadzie powagi rzeczy osądzonej.

3.3.3. Charakter cywilnoprawny „odpowiedniej sumy pieniężnej”

Realną możliwość dochodzenia „odpowiedniej sumy pieniężnej” utrudnia nieokreślenie charakteru cywilnoprawnego tej instytucji, wprowadzonej ustawą o skardze na przewlekłość. Osoba składająca skargę na przewlekłość nie wie, czy powinna dowodzić wystąpienia szkody materialnej czy też zaistnienia krzywdy niematerialnej powstałej w wyniku przewlekłego postępowania. Takie niedookreślenie ze strony ustawodawcy godzi w zasady prawidłowej legislacji, wpływając jednocześnie w negatywny sposób na możliwość dochodzenia przez jednostkę konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, której realizacji skarżona ustawa miała w znacznej mierze służyć.

W doktrynie uznaje się, że „odpowiednia suma pieniężna” stanowi „zryczałtowaną kompensację wszelkich uszczerbków, jakie dla strony wynikły z przewlekłości postępowania”.¹⁰ Nie jest to jednak stanowisko jednolite, o czym świadczyć może m.in. używanie w stosunku do tej instytucji prawnej określenia „nawiązka”¹¹, co mogłoby świadczyć albo o odwołaniu do rozumienia nawiązki, jaki jest prezentowany na gruncie kodeksu karnego, albo do potocznej nazwy kierowanej do „odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny”, o jakim mowa w art. 448 k.c. Brak precyzyjnego określenia charakteru „odpowiedniej sumy pieniężnej” napotyka również na krytykę ze strony doktryny. Takie stanowisko prezentuje m.in. Agnieszka Góra-Błaszczkowska, która podnosi, że bardziej zasadne byłoby w tym miejscu odwołanie się przez ustawodawcę do przepisów kodeksu cywilnego, dotyczących odszkodowania lub zadośćuczynienia, umożliwiających oparcie się sądu przy przyznawaniu jakichkolwiek kwot pieniężnych na rzecz skarżącego, na kryterium poniesienia przez niego szkody i jej udowodnienia. „Brak ustalenia przez ustawodawcę jakichkolwiek kryteriów oceny zasadności żądania „odpowiedniej sumy pieniężnej” jest znaczącym uchybieniem, które może zostać rozwiązane tylko w drodze ujednoczenia praktyki sądowej, co, jak można przypuszczać, będzie w rzeczywistości bardzo trudne.”¹²

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że „zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2), a zwłaszcza zasadę zaufania, należy uwzględnić, rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku. A zatem ukształtowanie procedury sądowej w nierzetelny sposób może, z uwagi na przedmiot, do którego odnosi się regulacja (procedura sądowa), naruszać prawo do sądu, a jednocześnie z uwagi na to, że władza publiczna działa tu poprzez legislację (tworzenie prawa), i skutek, jaki nierzetelność procedury wywołuje w społecznym odbiorze (naruszenie zaufania) – może naruszać art. 2 Konstytucji”. Trybunał podkreślał ponadto, że „należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela” (wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06 OTK ZU nr 1A/2008, poz. 5).

¹⁰ Uwagi do art. 417¹ [w]: *Komentarz do KC*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2005.

¹¹ E. Gapska, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne - wybrane zagadnienia procesowe*, Palestra nr 1-2/2008, s. 67.

¹² A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, *Monitor Prawniczy* 11/2005, s. 538; Krajowa Rada Komornicza w piśmie KRK/II/451/03 s. 59

Zarzut nieokreślenia przez ustawodawcę charakteru cywilnoprawnego „odpowiedniej sumy pieniężnej” został również podniesiony w toczącej się przed ETPCz sprawie *Szklarska przeciwko Polsce*, nr 21105/06, mającej za przedmiot ustawę z 17 czerwca 2004 r. o skardze na przewlekłość. Pani Szklarska w skardze do ETPCz podniosła m.in. że mimo iż w złożonej na drodze krajowej skardze na przewlekłość postępowania wniosła o zasądzenie na jej rzecz „odpowiedniej sumy pieniężnej”, sąd odmówił przyznania jej „odszkodowania”, natomiast decyzja Sądu w tym zakresie nie mogła zostać poddana kontroli z powodu jednoinstancyjnego charakteru postępowania w przedmiocie skargi o przewlekłość. Ponadto w skardze zarzucono ustawie o skardze na przewlekłość stworzenie po stronie osoby wnoszącej skargę sytuacji procesowej, polegającej na tym, że zgodnie z art. 9 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, skargę niespełniającą wymagań ustawowych co do treści, sąd odrzuca bez wzywania do uzupełnienia braków, co stanowi to wyraźne i negatywne odstępstwo od zasad przyjętych w polskim prawie procesowym, określonych na przykład w art. 130 § 2 kodeksu postępowania cywilnego. Wyrok w powyższej sprawie zostanie wydany przez ETPCz w dniu 19 lipca 2008 r.

Zdaniem Skarżącej, sytuacja w której, strona zarzucająca na podstawie ustawy z 17 czerwca 2004 r. przewlekłość postępowania, nie ma możliwości zweryfikowania wydanego w tej sprawie postanowienia, z całą pewnością nie podnosi zaufania do państwa (w szczególności organów władzy sądowniczej), ani stanowionego przez nie prawa. Nie służy temu tym bardziej nieprecyzyjne uregulowanie (a właściwie ich brak) przesłanek przyznania „odpowiedniej sumy pieniężnej”, co w połączeniu z uregulowaniem jej przyznania, jako jedynie niepodlegającej kontroli możliwości, a nie obowiązku w przypadku stwierdzenia przewlekłości (a zatem koniecznością dochodzenia właściwego odszkodowania w odrębnym postępowaniu cywilnym), sprawia, że cała instytucja skargi na stwierdzenie przewlekłości postępowania staje się nieskuteczna. Nie wypełnia więc ona pozytywnego obowiązku ustawodawcy w postaci, po pierwsze, rzeczywistej realizacji prawa do sądu, po drugie - stworzenia mechanizmów służących dochodzeniu odszkodowania za poniesione w związku z tym szkody (konieczność występowania z osobnym powództwem cywilnym w polskich warunkach jest kolejnym wydłużeniem postępowania).

3.4. Zarzut niezgodności z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 i w zw. z art. 31 ust. 3 w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego w sprawie skargi (jako nieproporcjonalne ograniczenie prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji).

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez W. Broniewicza, skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, należy zaklasyfikować jako swoisty środek zaskarżenia¹³. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 17 listopada 2004 r., sygn. III SPP 42/02, OSNP 5/2005, doszedł do wniosku, że skarga jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego – zazalenia, a postępowanie ze skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, nie jest oddzielną sprawą od postępowania co do istoty. Konkludując, SN uznał, że skarga stanowi w istocie element kontroli judykacyjnej

¹³ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 22.

zaniechania czynności procesowych przez sąd rozpoznający sprawę. Odmienne stanowisko zajął SN w uchwale z 28 czerwca 2005 r. (sygn. III SPZP 1/05, OSNP nr 19/2005), w której podkreślono, że odesłanie ujęte w art. 8 ust. 2 ustawy nie daje żadnych podstaw do utożsamiania skargi na przewlekłość postępowania z zażaleniem, zaś postępowanie wszczęte wniesieniem skargi jest postępowaniem autonomicznym wobec postępowania w określonej sprawie. Następnie w uchwale z 23 marca 2006 r. (sygn. III SPZP 3/2005, OSNP z 2006 r., nr 21-22, poz. 341) Sąd Najwyższy zaakceptował i rozwinął pogląd zawarty w uzasadnieniu uchwały z 17 listopada 2004 r., uznając, że „na postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego zażalenie nie przysługuje”, nadając uchwale moc zasady prawnej.

Pogląd, w którym SN uznaje taką regulację za dopuszczalny, na mocy art. 78 zd. II Konstytucji, wyjątek od konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji, rozumianego jako jeden z aspektów prawa do sądu, spotkał się z aprobatą judykatury.

Jednakże zdaniem skarżącej, tak sformułowane ograniczenie prawa do sądu w związku z prawem do zaskarżania orzeczeń wydanych w I instancji nie spełnia wymogu proporcjonalności, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dotyczącego ograniczania konstytucyjnych praw i wolności.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, oceniając ograniczenie wolności i praw z punktu widzenia jego proporcjonalności, należy mieć przede wszystkim na względzie, czy

- wprowadzona regulacja jest w stanie **doprowadzić** do zamierzonych przez nią skutków;
- regulacja ta jest **niezbędna** dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona;
- efekty wprowadzonej regulacji pozostają w **proporcji** do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Z całą pewnością wykluczenie możliwości zaskarżenia postanowienia wydanego na skutek wystąpienia ze skargą na przewlekłość, podyktowane jest chęcią przyspieszenia samego postępowania w tym zakresie, a tym samym uniknięcia jego przewlekłości¹⁴. Powstaje jednak pytanie, która z wartości wymienionych w katalogu w art. 31 ust. 3 stanowi podstawę, ze względu na którą dokonano tego ograniczenia oraz czy ograniczenie wynikające z art. 78 zd. II Konstytucji w formie zawartej w ustawie o skardze na przewlekłość jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, ze względu na który zostało wprowadzone.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, zgodnie z którym postanowienia wpadkowe (incydentalne) nie są objęte konstytucyjnym wymogiem dwuinstancyjności postępowania. Trybunał w wyroku z dnia 18 kwietnia 2005 r. w

¹⁴ Tak argumentował SN w uchwale z 23 marca 2006 r.


sprawie o sygn. SK 6/05 (OTK ZU nr 4A/2005, poz. 36) stwierdził, że „zakłada się (...), że postanowienia wpadkowe ulegają weryfikacji instancyjnej wraz z orzeczeniem kończącym postępowanie (wyrokiem lub postanowieniem w postępowaniu nieprocesowym)”, dlatego też „zarzuty, iż zasada ta narusza konstytucyjne prawo do sądu, nie znalazły aprobaty w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego”(wyrok TK z dnia 7 marca 2005 r. w sprawie o sygn. P 8/03, OTK ZU nr 3A/2005, poz. 20).

Skarżąca pragnie jednak zauważyć, że sytuacja przedstawia się odmiennie na gruncie ustawy o skardze na przewlekłość. Sam fakt wystąpienia przewlekłości postępowania w sprawie, jak również odmowa przyznania „odpowiedniej sumy pieniężnej” nie będzie przedmiotem oceny ze strony sądu w postępowaniu zasadniczym. W związku z powyższym, decyzja podjęta w przedmiocie skargi na przewlekłość, a zatem rozstrzygająca o konstytucyjnych prawach jednostki w zakresie prawa do sądu oraz prawa do wynagrodzenia za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej, nie podlega żadnej kontroli, co *de facto* uniemożliwia realizację konstytucyjnych gwarancji demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 maja 2003 r. w sprawie o sygn. SK 38/02 zwrócił uwagę, że „w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia (o przypisaniu odpowiedzialności karnej, o rozstrzygnięciu innej niż karna „sprawy”, w ujęciu szerokim, odpowiadającym szerokiemu zakresowi art. 45 Konstytucji) w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki” (OTK ZU nr 5A/2003, poz. 38).

Zdaniem Skarżącej, wprowadzone przy pomocy art. 8 ust. 2 ustawy wykluczenie możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie skargi, narusza istotę prawa do zaskarżania orzeczeń w pierwszej instancji (art. 78), w związku z czym, sama konstrukcja skarżonego postępowania jako postępowania incydentalnego¹⁵ narusza tym samym istotę prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jako elementu konstrukcyjnego prawa do sądu, z uwagi na fakt, że skarga ta miała na celu właśnie ochronę tego prawa.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak w petitum skargi.



adw. Mikołaj Pietrzak

¹⁵ M. Krakowiak, op.cit., s. 835, mówi o postępowaniu ubocznym *sui generis*.

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo + dowód uiszczenia opłaty skarbowej.
2. Uzasadnienie do ustawy o skardze na przewlekłość, druk nr 2256.
3. Akt oskarżenia z lutego 2001 r.
4. Kopia skargi na przewlekłość postępowania z marca 2008 r.
5. Postanowienie z dnia kwietnia 2008 r. Sąd Okręgowy w W , sygn. akt
6. Projekt nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość z 9 maja 2008 r.
7. Dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości.