RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 25 czerwca 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 26. 06. 2015
L.dz. ..... L. zał. .....

PG VIII TK 64/14
SK 28/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargami konstytucyjnymi A H. i S

w

W o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) w związku z art. 394^1 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) w związku z art. 394^1 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks

postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania cywilnego w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Pełnomocnik skarżącego A H. wniósł skargę konstytucyjną na podstawie następującego stanu faktycznego i prawnego.

Sąd Okręgowy w P , pod sygnaturą , prowadził postępowanie cywilne z powództwa M M. przeciwko A H. i L H. o zapłatę.

W dniu stycznia 2013 r. pozwany A H. złożył do Sądu Apelacyjnego w P skargę w trybie 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"), domagając się stwierdzenia przewlekłości w sprawie z powództwa M M. przeciwko niemu i L H., toczącej się przed Sądem Okręgowym w P pod sygnaturą akt , a także zasądzenia na rzecz skarżącego od Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w P kwoty zł z tytułu zaistniałej przewlekłości w powyższej sprawie.

Postanowieniem z dnia lutego 2013 r., sygn. akt , Sąd Apelacyjny w P , działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o skardze

na przewlekłość postępowania, oddalił skargę A H., wykazując w uzasadnieniu wydanego orzeczenia jej bezzasadność.

W dniu lutego 2013 r. A H. wniósł zażalenie na postanowienie Sądu Apelacyjnego w P z dnia lutego 2013 r., sygn. akt , domagając się jego zmiany i uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania.

Jednakże postanowieniem z dnia marca 2013 r., sygn. , Sąd Apelacyjny w P , działając na podstawie art. 370 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. i art. 394^1 § 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, odrzucił zażalenie A H. jako niedopuszczalne z mocy prawa.

W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Sąd Apelacyjny w P podkreślił, że skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki zawsze dotyczy postępowania, które toczy się w określonej sprawie. Postępowanie wywołane skargą ma zatem charakter incydentalny i jest prowadzone w ramach postępowaniach do istoty sprawy, a rozpoznanie skargi odbywa się w ramach postępowania odwoławczego z odpowiednim zastosowaniem przepisów o postępowaniu zażaleniowym. W konsekwencji - zdaniem sądu - postanowienie w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. Nie podlega więc zaskarżeniu zażaleniem do Sądu Najwyższego na podstawie art. 394^1 § 2 k.p.c.

Odpis powyższego postanowienia z dnia marca 2013 r. został doręczony A H. w dniu 15 marca 2013 r.

W dniu czerwca 2013 r. A H. ustanowił pełnomocnika do sporządzenia w swoim imieniu skargi konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie

do Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei w dniu 12 czerwca 2013 r. (data nadania) sporządzona przez radcę prawnego skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego.

Jak wynika z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej, skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw konstytucyjnych z postanowieniem Sądu Apelacyjnego w P z dnia marca 2013 r., sygn. , mocą którego odrzucone zostało jego zażalenie na postanowienie tego samego Sądu z dnia lutego 2013 r. oddalające skargę A H. na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Skarżący zwraca uwagę na ostateczny charakter postanowienia Sądu Apelacyjnego w P z dnia marca 2013 r., podkreślając wyczerpanie przysługującej mu w tej sprawie drogi prawnej oraz okoliczność, iż powyższe orzeczenie jest postanowieniem kończącym postępowanie i posiadającym cechę prawomocności.

W *petitum* skargi konstytucyjnej wniesiono o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania związku z art. 394 § 1 oraz art. 394^1 § 1 i 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazał, że powołane wyżej ostateczne orzeczenie sądu z dnia marca 2013 r. zapadło na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, który stanowi, że 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. Dlatego też w przedmiotowej sprawie znalazły zastosowanie przepisy o postępowaniu zażaleniowym ujęte w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 394^1 § 1 i 2 k.p.c.). Jednocześnie zauważył, że, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05 (OSNP nr 21-22/2006, poz. 341), na

postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego zażalenie nie przysługuje.

Nie zgadzając się z powyższym stanowiskiem, skarżący podniósł, iż pozostaje ono w sprzeczności z zagwarantowanym w ustawie zasadniczej prawem jednostki do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), na które składa się również prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) oraz zasada co najmniej dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji). W ocenie skarżącego, przyjęcie więc, że postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest niezaskarżalne, stanowi rażące naruszenie jego prawa do rozpoznania dotyczącej go sprawy przez sąd drugiej instancji.

Skarżący podnosi przy tym, że - w jego ocenie - brak unormowania w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania kwestii zaskarżenia orzeczenia, które wydane zostało na podstawie art. 12, uzasadnia wniosek, iż dopuszczalność złożenia środka odwoławczego od tego orzeczenia wywieść należy wprost z przepisów Konstytucji (art. 8 ustawy zasadniczej).

Nadto skarżący stoi na stanowisku, że rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania sąd działa jako sąd I instancji, co powoduje, iż wydane przez niego orzeczenia podlegają kontroli odwoławczej na ogólnych zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Jednocześnie - zdaniem skarżącego - występujące w orzecznictwie głosy, jakoby postępowanie wszczęte na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania było postępowaniem drugoinstancyjnym lub też postępowaniem *„sui generis o charakterze nadzorczym”*, nie znajduje oparcia ani w istocie samego postępowania, ani też w przepisach prawa. W ocenie skarżącego, orzeczenie sądu w sprawie wywołanej wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania jest w sprawie pierwszym orzeczeniem, a więc orzeczeniem wydanym w I instancji, i nie ma charakteru orzeczenia sądu odwoławczego. Istotną rolę

odgrywa tu także przedmiot postępowania skargowego oraz autonomiczny i samodzielny charakter orzeczenia wydanego w tymże postępowaniu. Jednocześnie bez znaczenia dla oceny tego, że postępowanie wywołane wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem I instancji, pozostaje również okoliczność, że w postępowaniu tym stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym. O charakterze orzeczenia nie decyduje bowiem procedura, w oparciu o którą ono zapada, lecz przedmiot tego orzeczenia i fakt, że zapada ono jako pierwsze w danej kwestii, w przeciwieństwie do orzeczeń wydawanych w wyniku wniesienia środka zaskarżenia od innego orzeczenia.

Skarżący podkreśla także, iż art. 78 Konstytucji, który stanowi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa, dotyczy w całości każdego rodzaju postępowania przed organem państwowym, przy czym do postępowania sądowego stosuje się jedynie zdanie pierwsze tego przepisu, albowiem, jak stanowi art. 176 ust. 1 Konstytucji, postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. W konsekwencji, w stosunku do postępowania sądowego Konstytucja nie przewiduje żadnych odstępstw od zasady dwuinstancyjności. Nie ulega przy tym wątpliwości, że postępowanie wywołane wniesieniem skargi w trybie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania jest postępowaniem sądowym w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zakwestionował także tezę, zgodnie z którą art. 176 ust. 1 Konstytucji nie znajduje zastosowania do postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania z uwagi na wpadkowy charakter tego postępowania. W ocenie skarżącego, powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w postanowieniu z dnia 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36), odnosi się bowiem do innego stanu faktycznego, natomiast w sprawie niniejszej postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie podlega

zaskarżeniu, przy czym nie istnieje jakikolwiek mechanizm, który chroniłby stronę przed dowolnością czy też arbitralnością orzeczeń sądów.

Jednocześnie skarżący za dyskusyjne uważa uznanie orzeczenia zapadłego w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania za rozstrzygnięcie w kwestiach wpadkowych, choćby ze względu na odrębny przedmiot i cel postępowania, inne strony postępowania, a także prejudycjalny charakter rozstrzygnięcia, zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania. W rezultacie - w ocenie skarżącego - postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania można traktować jako wpadkowe wyłącznie w tym względzie, że jest ono prowadzone w toku postępowania co do istoty sprawy, którego dotyczy. Jednocześnie postępowanie wywołane wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania jest jednak w całości postępowaniem autonomicznym od postępowania, którego skarga dotyczy, i nie ma charakteru incydentalnego w sensie rozstrzygania o kwestiach proceduralnych, bowiem rozstrzyga co do istoty o prawie skarżącego do żądania stwierdzenia przewlekłości i żądania zasądzenia kwoty pieniężnej, a tym samym o odpowiedzialności Skarbu Państwa. O charakterze tego postępowania nie decyduje bowiem procedura, w oparciu o którą jest ono prowadzone, ale przedmiot i charakter rozstrzygnięcia, które zapada w wyniku tego postępowania. Powołując się na treść uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP 1/05 (OSNP nr 19/2005, poz. 312), skarżący podkreślił, że w sensie prawnoprocesowym postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania ma jednak charakter postępowania odrębnego względem postępowania w określonej sprawie, którego ono dotyczy.

Powyższe argumenty - w ocenie skarżącego - jednoznacznie wskazują na to, że w postępowaniu wywołanym skargą na przewlekłość postępowania zastosowanie znajdują wzorce z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

a co za tym idzie - że stronie przysługiwać będzie środek zaskarżenia na orzeczenie sądowe zapadłe w przedmiocie skargi.

Skarżący odniósł się także do poglądu prezentowanego w orzecznictwie, w myśl którego postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i w związku z tym nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Skarżący, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Jednocześnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że 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. Odnosząc treść powyższego artykułu ustawy zasadniczej do regulacji zawartych w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania, skarżący podkreślił, iż w jego ocenie brak jest jakichkolwiek podstaw do wprowadzenia ograniczenia prawa strony do zaskarżenia orzeczenia sądowego zapadłego w I instancji. Ograniczenia prawa strony do złożenia zażalenia na postanowienie sądowe w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania – zdaniem skarżącego – nie można również wywodzić z postulatu dotyczącego zapewnienia szybkości tego postępowania, bowiem gwarancja prawna rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie nie stanowi wartości samej w sobie, lecz służyć ma realizacji przysługującego każdemu prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. Skarżący w tym kontekście ponownie przywołał uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP 1/05 (op. cit.).

W ocenie skarżącego, podstawy jego uprawnienia do wniesienia zażalenia na postanowienie rozstrzygające o skardze na przewlekłość postępowania, które to prawo wywodzone jest z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, upatrywać jednak należy przede wszystkim w przedmiocie postępowania oraz w charakterze orzeczenia zapadłego w tym postępowaniu.

Przedmiotem tego postępowania są bowiem kwestie merytoryczne, dotyczące praw i obowiązków stron „stosunku sądowego" powstałego między stroną postępowania a Skarbem Państwa reprezentowanym przez właściwy sąd, z chwilą wniesienia przez daną stronę pozwu lub wniosku w sprawie. Roszczenia skarżącego dotyczące stwierdzenia przewlekłości postępowania i zasądzenia określonej kwoty pieniężnej mają charakter cywilnoprawny. Podstawą obu tych roszczeń jest bezprawność zachowania sądu rozstrzygającego sprawę, której skarga dotyczy, która to bezprawność wynika z naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Dlatego też odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania ma charakter deliktowy, a orzeczenie sądu w sprawie wywołanej skargą ma charakter rozstrzygnięcia co do istoty sprawy.

Zdaniem skarżącego, kluczową rolę w zakresie konstytucyjnej gwarancji możliwości zaskarżenia orzeczenia zapadłego w wyniku rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania odgrywa jednakże art. 15 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Z regulacji tej wynika jednoznacznie, że postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za przewlekłość postępowania. Powyższa regulacja oznacza więc, że kluczowa dla odpowiedzialności cywilnej kwestia dotycząca niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej przez Skarb Państwa lub komornika ustalana jest w postępowaniu wszczynanym na podstawie przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Dlatego też - w ocenie skarżącego - gdyby uznać, że na rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania

zażalenie nie przysługuje, to należy dojść do wniosku, że ustalenie przesłanki odpowiedzialności cywilnoprawnej Skarbu Państwa lub komornika następuje w postępowaniu jednoinstancyjnym, co stoi w sprzeczności z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący zwraca przy tym uwagę, że do naruszenia wskazanych przepisów dochodzi jednak przede wszystkim w przypadku oddalenia skargi na przewlekłość postępowania. Postanowienie o oddaleniu skargi w związku z art. 417^1 § 3 k.c. ma bowiem również charakter prejudycjalny, co oznacza, że wiążące ustalenie niezaistnienia bezprawności następuje w postępowaniu jednoinstancyjnym. Nie jest więc - zdaniem skarżącego - możliwe pogodzenie braku środka zaskarżenia na postanowienie oddalające skargę na przewlekłość postępowania z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności oraz konstytucyjnym prawem strony do zaskarżenia orzeczenia sądowego wydanego w I instancji. W chwili obecnej zaś postanowienie oddalające skargę jest nie tylko niezaskarżalne, ale również zamyka możliwość dochodzenia przez stronę roszczeń w procesie cywilnym, co stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Reasumując, skarżący stanął na stanowisku, że norma prawna, wywodzona z art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394 § 1 oraz art. 394^1 § 1 i 2 k.p.c., jest niezgodna z konstytucyjnym prawem do sądu w związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają zaskarżenie postanowienia sądu apelacyjnego w sprawie oddalenia skargi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Jak podnosi skarżący, postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania jest od początku do końca postępowaniem sądowym, do którego pełne zastosowanie znajduje przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji. Do

postępowania tego nie odnoszą się natomiast wyjątki, o których mowa w art. 78 zd. 2 Konstytucji, albowiem orzeczenie w nim zapadłe ma charakter merytoryczny i rozstrzyga o istocie sprawy, którą jest przewlekłość postępowania, a sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania jest organem I instancji. Jednocześnie bez znaczenia dla tego faktu jest okoliczność, że rozpoznanie skargi odbywa się według przepisów o postępowaniu zażaleniowym. Istotne jest bowiem to, że sąd rozpoznający skargę jako pierwszy wypowiada się w sprawie dotyczącej przewlekłości postępowania.

Postanowieniem z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt Ts 177/13, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej przez A H. Podkreślił przy tym, że, zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określone przez prawo, czy nie jest oczywiście bezzasadna, a także czy postępowanie wszczęte na skutek jej wniesienia podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do związku pomiędzy przedmiotem zaskarżenia a orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiązał prawo do złożenia skargi konstytucyjnej.

Trybunał zauważył, że art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania jest przepisem odsyłającym i w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie nakazuje do postępowania toczącego się na skutek wniesienia skargi stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy (karnym, cywilnym oraz sądowoadministracyjnym). Jednocześnie ustawodawca zastrzegł, że przepisy o

postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy, należy stosować jedynie odpowiednio, a nie wprost. Nie powinny mieć one bowiem zastosowania w takim zakresie, w jakim ze względu na swoją treść lub funkcje okazałyby się albo bezprzedmiotowe, albo wręcz sprzeczne z treścią lub celami szczególnej regulacji zawartej w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania.

W myśl art. 5 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu cywilnym składa się do tego sądu, przed którym aktualnie toczy się postępowanie w tej sprawie, a - zgodnie z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy - sądem właściwym do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie.

W stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie skargi konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie, sądem właściwym do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez Sąd Okręgowy w P , sygn. , był zatem Sąd Apelacyjny w P

Sąd ten, na mocy postanowienia z dnia lutego 2013 r., sygn. , oddalił skargę na przewlekłość postępowania wniesioną przez A H. Nadto, postanowieniem z dnia marca 2013 r., sąd ten odrzucił zażalenie A H. na postanowienie z dnia lutego 2013 r., wskazując jako podstawę prawną tej decyzji art. 370 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c. i art. 394^1 § 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania.

Trybunał Konstytucyjny odnotował, że art. 397 § 2 k.p.c. oraz art. 370 k.p.c. dotyczą - odpowiednio - odrzucenia niedopuszczalnego środka prawnego oraz odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących apelacji do postępowania zażaleniowego. Nie tworzą przy tym normy, z której wynika niedopuszczalność zażalenia i nie zostały też zaskarżone w niniejszej sprawie. Natomiast art. 394^1 § 2 k.p.c. *a contrario* wprost wyłącza zażalenie na

postanowienie sądu drugiej instancji w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, oraz na postanowienie wydane w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu I instancji. Przepis ten stanowi zatem regulację, do której odsyła art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Z kolei art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania był podstawą rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim umożliwił zastosowanie sądowi apelacyjnemu art. 394^1 § 2 k.p.c. przy wydawaniu postanowienia o odrzuceniu zażalenia.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, iż zakwestionowane przez skarżącego art. 394 § 1 k.p.c. (*in principio* dotyczący wnoszenia zażalenia od postanowień sądu pierwszej instancji kończących postępowanie w sprawie) oraz art.394^1 § 1 k.p.c. (dotyczący wnoszenia zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz na postanowienie sądu drugiej lub pierwszej instancji odrzucające skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia) - przez to, że nie mają zastosowania do postępowania w ramach ustawy o skardze na przewlekłość postępowania - stanowiły niewłaściwy przedmiot zaskarżenia i w zakresie badania ich konstytucyjności należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny doszedł do ustalenia, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być jedynie norma prawna wywiedziona z art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c..

W dalszej kolejności Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzut niezgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny i odmówił nadania dalszego biegu niniejszej skardze konstytucyjnej.

Dochodząc do powyższej konstatacji, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zauważył, że postanowienie wydane na podstawie normy wywiedzionej z art. 8 ust. 2 powołanej wyżej ustawy w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. przez sąd apelacyjny nie jest orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji. Przemawia za tym to, że postępowanie zainicjowane skargą na przewlekłość postępowania, prowadzone przed sądem apelacyjnym, nie jest postępowaniem prowadzonym przed sądem, przed którym rozpoczyna się postępowanie kończące się rozstrzygnięciem co do istoty sprawy. Sąd apelacyjny, orzekając w kwestii przewlekłości postępowania cywilnego lub karnego, nie rozpoczyna postępowania, w wyniku którego ma zostać wydane rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Istotą sprawy jest bowiem kwestia zasadności roszczenia cywilnego lub odpowiedzialności karnej oskarżonego. Tymczasem sąd apelacyjny, orzekając w przedmiocie przewlekłości postępowania, w ogóle nie odnosi się do istoty sprawy, lecz jedynie bada, czy istnieją podstawy do stwierdzenia, że w danym postępowaniu sądowym planowanie i przeprowadzanie czynności nie jest nadmiernie rozciągnięte w czasie.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że - po pierwsze - niemożność zaskarżenia orzeczenia sądu odwoławczego nie prowadzi w każdym przypadku automatycznie do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości. Po drugie zaś - brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające skargę na przewlekłość postępowania cywilnego jest wprawdzie ograniczeniem, ale dotyczącym *sui generis* postępowania nadzorczego, mającego charakter wpadkowy. Przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a, co za tym idzie, nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Odnosząc się z kolei do wywodu skarżącego, w którym stwierdził on, że orzeczenie sądu w sprawie wywołanej skargą na przewlekłość postępowania jest

orzeczeniem rozstrzygającym spór merytorycznie, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przedstawiona w tej mierze argumentacja abstrahuje od celu postępowania inicjowanego skargą na przewlekłość. Celem powyższego postępowania o charakterze incydentalnym jest bowiem wywołanie szybkiej reakcji sądu (lub komornika) właściwego do jej rozpoznania na zawarty w niej zarzut, że postępowanie w sprawie jest przewlekłe. Postanowienie rozstrzygające skargę na przewlekłość postępowania nie zamyka drogi do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Skarga zawsze dotyczy postępowania, które toczy się w określonej sprawie. Postępowanie wywołane skargą ma zatem charakter incydentalny (wpadkowy) i jest prowadzone w ramach postępowania co do istoty sprawy, a rozpoznanie skargi odbywa się w ramach postępowania odwoławczego z odpowiednim zastosowaniem przepisów o postępowaniu zażaleniowym. W konsekwencji - w ocenie Trybunału - nie można twierdzić, że za pomocą skargi zostaje wszczęta nowa (odrębna) sprawa.

Trybunał wskazał także, iż skarga na przewlekłość postępowania i procedura nią inicjowana mają zapewnić realizację innego prawa - prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Możliwość zasądzenia odszkodowania przez sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania nie jest natomiast samoistnym celem postępowania inicjowanego wniesieniem tej skargi. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, świadczy o tym treść art. 12 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, zgodnie z którym, uwzględniając skargę, sąd stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania. Na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne. Nadto, 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 2000 do 20000 złotych. W związku z tym - w ocenie Trybunału - za nietrafny należało uznać pogląd skarżącego, że orzeczenie wydane w postępowaniu inicjowanym skargą na przewlekłość ma charakter prejudycjalny w postępowaniu o odszkodowanie. Nie jest to bowiem postępowanie o ustalenie odpowiedzialności Skarbu Państwa ani też o odszkodowanie. Możliwość domagania się naprawienia szkody nie jest istotą tego postępowania, ale konsekwencją celu ustawy o skardze na przewlekłość postępowania - zapewnienia sprawności proceduralnej w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga na przewlekłość.

Odpis postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2014 r. został doręczony pełnomocnikowi skarżącego w dniu 25 lutego 2014 r.

Powyższe postanowienie Trybunału Konstytucyjnego zostało zaskarżone przez skarżącego zażaleniem noszącym datę 3 marca 2014 r., w którym wniósł on o przekazanie skargi konstytucyjnej do merytorycznego rozpoznania.

We wniesionym środku odwoławczym skarżący zakwestionował stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym postanowienie sądu apelacyjnego, wydane na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c., nie jest orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji. Podniósł przy tym ponownie, że o charakterze orzeczenia sądu nie decyduje procedura, w oparciu o którą ono zapada, lecz przedmiot tego orzeczenia oraz fakt, iż zapada ono jako pierwsze w danej kwestii (w przeciwieństwie do orzeczeń wydawanych w wyniku wniesienia środka zaskarżenia od innego orzeczenia).

Skarżący w dalszej części wniesionego zażalenia podniósł, że sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania sprawuje co prawda kontrolę nad innym postępowaniem sądowym, konieczne jest jednak w tym miejscu odróżnienie kontroli nad innym postępowaniem jako całością od

kontroli instancyjnej nad prawidłowością orzeczenia wydanego w sprawie w I instancji. Orzeczenie sądu - czy to okręgowego czy apelacyjnego - w sprawie wywołanej wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania, jest pierwszym orzeczeniem w sprawie, a więc orzeczeniem wydanym w I instancji i nie ma charakteru orzeczenia sądu odwoławczego.

Skarżący podniósł przy tym, że orzeczenie powyższe nie jest orzeczeniem nadzorczym *sui generis,* co podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP 1/05 (op. cit.).

Skarżący zakwestionował także pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym orzeczenie sądu apelacyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie może zostać uznane za orzeczenie wydane w I instancji z uwagi na ewentualny skutek „trójinstancyjności" postępowania. Wskazał przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, zgodnie z którym art. 394^1 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie dawał podstawy do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd II instancji, jest niezgodny z przepisami Konstytucji. Skarżący podniósł przy tym, że istotą problemu konstytucyjnego w tej sprawie było wyłączenie możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie zapadłe w sprawie kosztów procesu po raz pierwszy przed sądem formalnie (ustrojowo) drugiej instancji. Jednocześnie skarżący podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wydanego orzeczenia wskazał, iż obowiązywanie zasady dwuinstancyjności postępowania nie ogranicza się wyłącznie do głównego nurtu postępowania sądowego. Obejmuje także kwestie rozstrzygane incydentalnie, wpadkowo, jeżeli dotyczą praw lub obowiązków danego podmiotu.

Skarżący we wniesionym środku odwoławczym stanął także na stanowisku, że istotą sprawy w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania jest orzeczenie o jego prawie do żądania stwierdzenia przewlekłości i żądania zasądzenia kwoty pieniężnej, a tym samym o

odpowiedzialności Skarbu Państwa. W rezultacie, orzeczenie w sprawie wywołanej skargą na przewlekłość postępowania ma charakter merytoryczny, dotyczący istoty sprawy.

Jako błędne skarżący uznał także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w postanowieniu z dnia 19 lutego 2014 r., w myśl którego postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Powołał się przy tym m.in. ponownie na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP 1/05 (op. cit.).

Końcowo, skarżący we wniesionym zażaleniu stwierdził, iż, nie abstrahując od celu postępowania inicjowanego skargą na przewlekłość, nie należy pomijać faktu, że rozstrzygnięcie wydane w tym postępowaniu stanowi prejudykat dla postępowania odszkodowawczego zarówno w sensie pozytywnym jak i negatywnym. Prejudycjalne znaczenie tego rozstrzygnięcia w sensie pozytywnym należy - zdaniem skarżącego - wywieść z treści art. 15 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Stwierdzenie zaistnienia przewlekłości w toku postępowania ze skargi wiąże sąd i jednocześnie zwalnia powoda z konieczności udowodnienia jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. zdarzenia, w wyniku którego nastąpiła szkoda. Jednocześnie oddalenie skargi na przewlekłość postępowania oznacza, że podmiot skarżący nie ma już możliwości dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w toku odrębnego postępowania z uwagi na przesądzoną kwestię nieistnienia przewlekłości. Dlatego też - w ocenie skarżącego - wobec prejudycjalnego charakteru orzeczenia wydanego w postępowaniu ze skargi na przewlekłość, konieczne jest umożliwienie jednostce realizacji zagwarantowanego Konstytucją prawa do poddania rozstrzygnięcia o charakterze materialnoprawnym kontroli przez sąd drugiej instancji.

Postanowieniem z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt Ts 177/13, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie wniesione przez skarżącego na

postanowienie z dnia 19 lutego 2014 r., w zakresie badania zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie nie uwzględnił zażalenia w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu wydanego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący - mimo iż w *petitum* wniósł o uchylenie postanowienia z dnia 19 lutego 2014 r. w całości - w uzasadnieniu zażalenia odniósł się jedynie do odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Nie zakwestionował natomiast podstawy odmowy odnośnie do pozostałych przedmiotów zaskarżenia, tj. art. 394 § 1 k.p.c. i art. 394^1 § 1 k.p.c.

W związku z powyższym Trybunał rozpatrzył zażalenie skarżącego w zakresie, w jakim dotyczy ono stwierdzonej w zaskarżonym postanowieniu oczywistej bezzasadności zarzutu niekonstytucyjności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że dysponuje kompetencją do oceny konstytucyjności aktu normatywnego również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny, rozpoznający zażalenie skarżącego, stwierdził, że zachodzi wątpliwość co do konstytucyjności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu co do oczywistej bezzasadności zarzutu niezgodności normy wywodzonej z art. 8 ust. 2 ustawy o

skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji i uznał za celowe odniesienie się do tego problemu przez Trybunał Konstytucyjny na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Do powyższej skargi konstytucyjnej A H. dołączona została skarga konstytucyjna S

w W (dalej - „skarżąca").

Skarga ta została wniesiona na podstawie następującego stanu faktycznego i prawnego.

Sąd Okręgowy w G , pod sygnaturą akt (poprzednio i), prowadził postępowanie cywilne z powództwa S

w W przeciwko K

w S o ustalenie nieważności uchwały nr Zarządu pozwanej K z dnia maja 1997 r.

W dniu października 2012 r. skarżąca złożyła do Sądu Apelacyjnego w G skargę w trybie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, domagając się stwierdzenia, że w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w G , sygn. akt , nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, oraz zasądzenia na rzecz skarżącej od Skarbu Państwa sumy pieniężnej w kwocie złotych.

Postanowieniem z dnia listopada 2012 r., sygn. akt , Sąd Apelacyjny w G , działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, oddalił skargę S

w

W , wykazując w uzasadnieniu wydanego orzeczenia jej bezzasadność.

W dniu grudnia 2012 r. skarżąca wniosła zażalenie na to postanowienie Sądu Apelacyjnego w G , domagając się jego zmiany i uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania.

Jednakże postanowieniem z dnia stycznia 2013 r., sygn. , Sąd Apelacyjny w G odrzucił zażalenie skarżącej. Z odpisu przedmiotowego postanowienia nie wynika, na jakiej podstawie prawnej orzeczenie to zostało wydane. Nie zawiera ono także uzasadnienia.

Odpis powyższego postanowienia został doręczony skarżącej w dniu 15 stycznia 2013 r.

W dniu kwietnia 2013 r. skarżąca ustanowiła pełnomocnika do sporządzenia w swoim imieniu skargi konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego. Nosząca datę 4 kwietnia 2013 r. skarga konstytucyjna, sporządzona przez ustanowionego radcę prawnego, została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego.

W tym miejscu należy podkreślić, że tak A H., jak i S

w

W upełnomocnili do sporządzenia w ich imieniu skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego tego samego radcę prawnego. W konsekwencji powyższego obydwie skargi konstytucyjne zawierają w praktyce tę samą argumentację, która została wyżej omówiona w przypadku skargi wniesionej przez A H. Wobec powyższego niecelowe jest ponowne przytaczanie argumentacji zawartej w skardze S

w W , dotyczącej niekonstytucyjności wskazanych w niej norm prawnych, gdyż jest to argumentacja analogiczna do tej, jaka została zawarta w skardze wniesionej przez A H.

W tym miejscu można jedynie podkreślić, że skarżąca wiąże naruszenie przysługujących jej praw konstytucyjnych z postanowieniem Sądu

Apelacyjnego w G z dnia stycznia 2013 r., sygn. , mocą którego odrzucone zostało jej zażalenie na postanowienie tego samego Sądu z dnia listopada 2012 r. oddalające skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Skarżąca zwraca uwagę na ostateczny charakter postanowienia Sądu Apelacyjnego w G z dnia stycznia 2013 r., podkreślając wyczerpanie przysługującej jej w tej sprawie drogi prawnej oraz okoliczność, iż powyższe orzeczenie jest postanowieniem kończącym postępowanie i posiadającym cechę prawomocności.

Podobnie jak w przypadku skargi konstytucyjnej wniesionej przez A H., w *petitum* omawianej skargi konstytucyjnej wniesiono o stwierdzenie niezgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394 § 1 k.p.c. oraz art. 394^1 § 1 i 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Należy w tym miejscu podkreślić, że, podobnie jak w przypadku skargi wniesionej przez A H., Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 4 listopada 2013 r., sygn. akt Ts 116/13, odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej przez S w W

Podnosząc tę samą argumentację prawną, która omówiona została w przypadku postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A H., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w sprawie skarżącej może być jedynie norma prawna wywiedziona z art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. Jednocześnie - podobnie jak w przypadku skargi konstytucyjnej wniesionej przez A H. - Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzut niezgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 oraz art. 176

ust. 1 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny. Uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o sygn. akt Ts 116/13 jest tożsame z uzasadnieniem postanowienia o sygn. akt Ts 177/13, mocą którego odmówiono nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A H. i które zostało wyżej omówione.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2013 r., sygn. akt Ts 116/13, zostało zaskarżone przez skarżącą zażaleniem noszącym datę 18 listopada 2013 r., w którym wniosła ona o przekazanie skargi konstytucyjnej do merytorycznego rozpoznania.

Powyższy środek odwoławczy zawiera taką samą argumentację, jaka została przedstawiona w przypadku omówionego wyżej zażalenia A H. na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu wniesionej przez niego skardze konstytucyjnej.

Postanowieniem z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie wniesione przez skarżącą na postanowienie z dnia 4 listopada 2013 r., w zakresie badania zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie nie uwzględnił zażalenia w pozostałym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny w powyższym postanowieniu zwrócił uwagę, iż w rozpatrywanej sprawie wskazywana przez skarżącą kwestia braku możliwości wniesienia środka zaskarżenia od postanowienia sądu apelacyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych wiąże się ściśle z problemem kwalifikacji rzeczonej skargi jako inicjującej sprawę w rozumieniu konstytucyjnym. To zaś przekłada się na ocenę, czy rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania po raz pierwszy przez sąd apelacyjny i

wydanie przezeń stosownego postanowienia stanowi rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne, a tym samym, czy dopuszczalna i uzasadniona jest kontrola art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. pod kątem - wywodzonej z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji - gwarancji co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 r. podkreślił, że w zaskarżonym postanowieniu z dnia 4 listopada 2013 r. Trybunał, odwołując się do swoich wcześniejszych poglądów zawartych w wyrokach o sygnaturach P 13/01, SK 62/03, SK 77/06, SK 2/09 oraz SK 20/11, a także do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w postanowieniu z dnia 27 września 2006 r., sygn. KSP 7/06 (nr Lex 568781) oraz uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05 (op. cit.), przyjął, iż rozpoznawanie „po raz pierwszy" przez sąd apelacyjny skargi na przewlekłość postępowania cywilnego nie jest rozpoznaniem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż skarga ta ma wyłącznie charakter wpadkowy (incydentalny). To zaś przemawiało za uznaniem zarzutu skarżącej odnośnie do naruszenia zasady dwuinstancyjności i prawa do sądu przez art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. za oczywiście bezzasadny.

Trybunał Konstytucyjny w składzie, który wydał postanowienie z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13, nie podzielił stanowiska Trybunału zajętego w zaskarżonym postanowieniu z dnia 4 listopada 2013 r. i przedstawił w tym zakresie stosowną argumentację.

Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji pojęcie „sprawy" ma charakter w pewnej mierze autonomiczny, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia „sprawy" funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej,

zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia dla oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyjęcie innego założenia musiałoby np. oznaczać w odniesieniu do analizowanej tu regulacji zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, że wąskie ujęcie „sprawy" na tle poszczególnych gałęzi prawa, a więc wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzania sprawiedliwości, a więc do rozstrzygania o prawach danego podmiotu (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Nadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że o ile w zakresie prawnomaterialnym (a więc przy ustalaniu, jakie elementy kształtują sytuację prawną danego podmiotu) konieczne jest odwołanie się do całości systemu prawnego, o tyle gdy chodzi o wymiar formalny prawa do sądu, trzeba uznać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie „sprawy" na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Respektując ową autonomiczność pojęcia „sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne - w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku.

Poza tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „sprawa" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji to określone zadanie sądu, polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego w celu wydania indywidualnej

normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata). Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia „sprawy" i jej „rozpatrzenia" jest to, jaki charakter ma „sprawa" podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia lub działania indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63).

W postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13, Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę na to, że systematyka Konstytucji oraz umieszczenie w niej dwóch odrębnych zasad, tj. prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w rozdziale „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela") oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 w rozdziale „Sądy i Trybunały"), nie jest przypadkowe i powinno być brane pod uwagę przy ustalaniu ich wykładni. Artykuł 176 ust. 1 ustawy zasadniczej dotyczy spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tj. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117).

Nadto konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

Końcowo wreszcie w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania - mimo wpadkowego charakteru - nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, ale nosi cechy postępowania

odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy. Trybunał Konstytucyjny powołał się przy tym na przywołaną przez skarżącą w zażaleniu uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05 (op. cit.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, za powyższym stanowiskiem przemawia przede wszystkim uregulowanie tej problematyki w drodze osobnej ustawy, a także materia rozstrzygana w tym postępowaniu, tj. nie ocena prawidłowości zastosowania w sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego przy wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia (jak ma to miejsce w ramach kontroli apelacyjnej), ale zbadanie i ocena tego, czy sąd (w tym przypadku cywilny) prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest wydanie postanowienia, które ma wpływ na pozycję prawną jednostki, a mianowicie na realizację jej prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, a więc prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa.

W konsekwencji powyższego stanowiska, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu z dnia 4 listopada 2013 r. co do oczywistej bezzasadności zarzutu niezgodności normy wywodzonej z art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji (w zakresie, w jakim norma wywodzona z tych przepisów nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania cywilnego wtedy, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny) oraz uznał za celowe odniesienie się do tego problemu przez Trybunał Konstytucyjny na etapie rozpoznania merytorycznego skargi konstytucyjnej.

Co do zasady, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów, podniesionych w skardze konstytucyjnej, odnieść należy się do kwestii formalnych związanych z dopuszczalnością jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Jednakże w realiach niniejszej sprawy o dopuszczalności i zakresie rozpoznania obu skarg zadecydował już sam Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt Ts 177/13, i z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13.

Zaskarżone przepisy art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania oraz art. 394^1 § 2 k.p.c. mają następujące brzmienie:

„**Art. 8.** 1. (...)

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.";

„**Art. 394^1.** § 1. (...)

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

Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania nie jest regulacją kompleksową, która zawiera przepisy proceduralne, szczególne względem unormowań postępowania karnego, cywilnego oraz sądowoadministracyjnego. W sprawach nieuregulowanych w ustawie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów powyższych procedur, a dotyczy to zwłaszcza odpowiedniego

stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym. Takim przepisem o charakterze odsyłającym jest przepis art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Nakazuje on, w zakresie nieuregulowanym w powołanej ustawie, stosować do postępowania toczącego się na skutek skargi odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Ustawodawcza jednakże wyraźnie przy tym zastrzegł, że owe przepisy o postępowaniu zażaleniowym, obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy, należy stosować jedynie odpowiednio, a nie wprost. Nie powinny mieć one bowiem zastosowania w takim zakresie, w jakim ze względu na ich treść lub funkcję okazałyby się albo bezprzedmiotowe, albo wręcz sprzeczne z treścią lub celami szczególnej regulacji prawnej zawartej w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania.

Istotnej charakterystyki art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania dokonał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117), stwierdzając m.in.: „Oceniając stan faktyczny poprzedzający złożenie skargi konstytucyjnej z punktu widzenia art. 79 ust. 1 Konstytucji trzeba zaznaczyć, iż w tym trybie kontrolowane być mogą bowiem tylko przepisy wyrażające takie normy prawne, które stanowią bezpośrednią podstawę do wydawania aktów stosowania prawa, czyli konkretnych i indywidualnych aktów dotyczących konstytucyjnych wolności, praw podmiotowych lub obowiązków osoby wnoszącej skargę. Zakwestionowany przez T W art. 8 ust. 2 ustawy skargowej nie jest *per se* przepisem decydującym o jego konstytucyjnych prawach i wolnościach.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, charakteryzując art. 8 ust. 2 ustawy skargowej, wymaga podkreślenia, że jest to przepis odsyłający - w ściśle określonym zakresie - do regulacji zawartej w kodeksie postępowania cywilnego. Przepis ten nie przyznaje ani nie odbiera żadnych praw; sam, w oderwaniu od procedur z nim związanych (odpowiednio również np. karnej czy

administracyjnej), w ogóle nie może być kwalifikowany jako źródło jakichkolwiek praw czy obowiązków. Nie ulega wątpliwości, że z samego art. 8 ust. 2 ustawy skargowej nie wynikają żadne prawa podmiotowe, tak więc nie może on podlegać ocenie konstytucyjnej w tym zakresie, w oderwaniu od innych przepisów o charakterze merytorycznym (por. też wyrok Trybunału z 29 czerwca 2006 r. sygn. P 30/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 70). Stwierdzić również należy, że jego zastosowanie przez sąd nie miało takiego charakteru, gdyż de facto takim przepisem merytorycznym, obligującym sąd do odrzucenia zażalenia, był przepis procedury cywilnej - art. 394^1 § 1 i 2 k.p.c., do którego, w tym przypadku, odwoływał się zaskarżony przepis, a którego nie objęło *petitum* niniejszej skargi konstytucyjnej.".

W realiach niniejszej sprawy przepisem, do którego odsyła art. 8 ust. 2 i który *a contrario* wprost wyłącza zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, oraz na postanowienie wydane w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji, jest art. 394^1 § 2 k.p.c.

Art. 394^1 k.p.c. jest wyjątkiem od zasady wynikającej z art. 394 k.p.c., że zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a nadto na enumeratywnie wyliczone postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego. Art. 394^1 k.p.c. określa bowiem katalog postanowień sądu II instancji zaskarżalnych zażaleniem do Sądu Najwyższego.

Przede wszystkim, zgodnie z brzmieniem art. 394^1 § 1 k.p.c., zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu II instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz na postanowienie sądu II lub I instancji odrzucające skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Na podstawie art. 394^1 § 1^1 k.p.c. istnieje możliwość zaskarżenia zażaleniem do Sądu Najwyższego orzeczenia sądu II instancji uchylającego wyrok sądu I instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania.

Zgodnie natomiast z art. 394^1 § 2 k.p.c., w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje również na postanowienie sądu II instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398^1 k.p.c., oraz postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu I instancji.

Przypomnienia wymaga, że w art. 398^1 k.p.c. jest mowa o orzeczeniu o odrzuceniu pozwu albo umorzeniu postępowania kończącym postępowanie w sprawie. Zażalenie nie przysługuje zatem na postanowienie sądu II instancji o odrzuceniu pozwu albo umorzeniu postępowania kończące postępowanie w sprawie, gdyż orzeczenia te są zaskarżalne skargą kasacyjną.

Należy w tym miejscu zauważyć, że Kodeks postępowania cywilnego nie definiuje pojęcia „postanowienia kończące postępowanie w sprawie".

Przyjąć jednak należy, że postanowienia te odnoszą się do postępowania jako całości i, kończąc je, zamykają drogę do wydania wyroku lub innego orzeczenia co do istoty sprawy (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2000 r., sygn. III CZP 31/00, OSNC nr 2/2001, poz. 22). Uprawomocnienie się postanowienia kończącego postępowanie w sprawie zakłada, że dalsze postępowanie w sprawie nie będzie się toczyło.

Nie kończą postępowania w sprawie postanowienia kończące kwestie wpadkowe pojawiające się w toku postępowania. W konsekwencji nie przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu II instancji rozstrzygające kwestie incydentalne (zob. - Mariusz P. Wójcik, *Komentarz aktualizowany do art. 394 Kodeksu postępowania cywilnego,* stan prawny na dzień 1 kwietnia 2014 r., Lex).

Do postanowień kończących postępowanie w sprawie należą w szczególności: postanowienie odrzucające pozew, umarzające postępowanie, odrzucające apelację czy postanowienie w przedmiocie wykładni wyroku. Nie ma charakteru postanowienia kończącego postępowanie w sprawie m.in.

postanowienie odrzucające wniosek lub odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia apelacji lub do opłacenia apelacji (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. I CKN 367/99, OSNC nr 3/2000, poz. 48), postanowienie sądu okręgowego odmawiające przyjęcia do rozpoznania przekazanej mu sprawy (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 1967 r., sygn. II CZ 60/67, OSNC nr 3/1968, poz. 51), postanowienie oddalające wniosek o wezwanie osoby trzeciej do wzięcia udziału w sprawie na podstawie art. 194 § 1 i 3 k.p.c. (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1968 r., sygn. III CZP 69/67, OSNC nr 7-8/1969, poz. 122). Zażalenie nie przysługuje również na postanowienie sądu nakazujące powodowi złożenie kaucji na zabezpieczenie grożącej pozwanemu szkody. Dopuszczalna jest natomiast kontrola tego postanowienia przez sąd II instancji w postępowaniu wywołanym wniesieniem zażalenia na postanowienie o odrzuceniu pozwu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1995 r., sygn. III CZP 18/95, OSNC nr 7-8/1995, poz. 1-3).

Podobnie twierdzi Tadeusz Wiśniewski (*Komentarz do art. 394 Kodeksu postępowania cywilnego*, stan prawny na dzień 1 marca 2013 r., Lex): „W doktrynie i orzecznictwie Sądu Najwyższego sprecyzowano i wyjaśniono pojęcie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Przyjmuje się mianowicie, że jest to postanowienie, które po uprawomocnieniu się kończy całość postępowania w sprawie lub zamyka drogę do wydania wyroku. Po wydaniu takiego postanowienia kontynuowanie postępowania co do istoty sprawy jest wykluczone. Pojęcie tych postanowień nie obejmuje więc orzeczeń kończących postępowania wpadkowe (incydentalne, uboczne), tj. dotyczących kwestii wpadkowych, rozstrzyganych w trakcie postępowania. Te orzeczenia podlegają zaskarżeniu zażaleniem tylko w wypadkach przewidzianych w czternastu punktach przepisu § 1 komentowanego artykułu.".

W tym miejscu godzi się jednakże zauważyć, że na mocy ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U.

Nr 138, poz. 806) dodany został art. 394^2 k.p.c. przewidujący na określone postanowienia sądu II instancji, niekończące postępowania w sprawie, a więc rozstrzygające kwestie incydentalne (wpadkowe), zażalenie do innego równorzędnego składu tego sądu (tzw. zażalenie poziome, odwołanie poziome).

Powyższa norma była parokrotnie nowelizowana i po wejściu w życie ustawy z dnia 7 lutego 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 435) z dniem 18 kwietnia 2014 r. przewiduje ona, iż na postanowienia sądu drugiej instancji, których przedmiotem są oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego, zwrot kosztów procesu, zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka, odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia, przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu, z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji.

Regulacja tzw. zażalenia poziomego stanowi przejaw kompromisu pomiędzy dwiema tendencjami. Z jednej strony orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (*vide* - wyrok z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46) wskazuje na konieczność zapewnienia stronom prawa do zaskarżania niektórych postanowień sądu II instancji niekończących postępowania w sprawie, z drugiej zaś strony wyrażono pogląd, że nie jest pożądane obciążanie Sądu Najwyższego weryfikacją postanowień wydawanych w kwestiach wpadkowych. Należy w tym miejscu podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. SK 38/09, dokonał wyraźnego rozróżnienia pomiędzy instancyjnością i zaskarżalnością, wskazując, że weryfikacja rozstrzygnięcia sądu wydanego po raz pierwszy w danej sprawie może być przeprowadzana w pewnych sytuacjach przez sąd tego samego szczebla, ale w innym składzie osobowym.

W powołanym judykacie Trybunał Konstytucyjny podkreślił m.in.: <<Konstytucyjny standard instancyjności i zaskarżalności orzeczeń określony jest w art. 176 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Pierwszy z wymienionych przepisów gwarantuje, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, drugi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od zasady zaskarżalności oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

W prawie procesowym pojęcie instancyjności najczęściej wiązane jest z istnieniem kilku etapów rozpoznania sprawy od jej wszczęcia do prawomocnego rozstrzygnięcia. Zakłada się przy tym, że ponowne rozpoznanie sprawy bądź kontrola orzeczenia dokonywana jest przez sąd wyższej instancji. Instancyjność w tym znaczeniu wiąże się z zaskarżalnością orzeczeń wydawanych w postępowaniu sądowym. Instancyjność postępowania i zaskarżalność orzeczeń nie są jednak pojęciami tożsamymi, albowiem zaskarżalność orzeczenia nie musi wiązać się z rozpoznawaniem sprawy przez sąd wyższego stopnia (zob. A. Jakubecki, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego*, Serock, 24-27 września 2009 r., s. 43).

Rozróżnienie między instancyjnością i zaskarżalnością, a także ocena, czy w danym wypadku procedura powinna być ukształtowana w sposób umożliwiający „aż" kontrolę instancyjną (rozpatrzenie - weryfikację przez sąd wyższej instancji), czy „tylko" jako procedura umożliwiająca weryfikację decyzji (orzeczenia) przez inny podmiot, niż ten, który decydował po raz pierwszy, zależy m.in. od tego, czy kontrola (weryfikacja) dotyczy rozstrzygnięcia w kwestii incydentalnej, czy rozstrzygnięcia „w sprawie". Wyższego poziomu gwarancji (a więc instancyjności połączonej z dewolutywnością) wymaga orzekanie „w sprawie" i w tym zakresie Konstytucja wymaga dwuinstancyjnego postępowania. Także postanowienia kończące

postępowanie podlegają zażaleniu instancyjnemu. Natomiast kwestie wpadkowe, incydentalne, tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia „w sprawie", czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wpadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza. W sytuacji, gdy kwestia wpadkowa pojawia się po raz pierwszy przed sądem drugiej instancji, wówczas - tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie - powstaje problem weryfikacji takiej decyzji, zwłaszcza że ewentualną wyższą instancją byłby Sąd Najwyższy. Z przyczyn pragmatycznych obciążenie Sądu Najwyższego koniecznością weryfikacji decyzji wpadkowych, incydentalnych, zorientowanych sytuacyjnie i różnej wagi, nie jest pożądane. Należy zgodzić się z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w wyroku z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, że o kwalifikacji postępowania jako pierwszej lub drugiej instancji nie może rozstrzygać jedynie fakt, że sąd w pewnym zakresie dokonuje nowych ustaleń lub rozpoznaje daną kwestię „po raz pierwszy". Za utrwalony i dominujący w orzecznictwie konstytucyjnym można uznać pogląd, zgodnie z którym „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami" (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). Kwestia wpadkowa nie mieści się w ramach tak pojmowanego sporu. Jednak gdy sąd drugiej instancji rozstrzyga jakąś kwestię po raz pierwszy, to rozstrzygnięcie tej kwestii - z uwagi na istotne znaczenie dla praw jednostki - powinno być weryfikowane. Takiej weryfikacji wymaga wywiedziona z art. 45 ust. 1 Konstytucji zasada sprawiedliwości proceduralnej. Niekoniecznie musi to być jednak weryfikacja w trybie instancyjnym.>>.

Dążąc do rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, należy przede wszystkim rozstrzygnąć kwestię charakteru postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania w ujęciu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Mając powyższe na uwadze, należy w tym miejscu na wstępie odwołać się do założeń, które przyświecały twórcom ustawy o skardze na przewlekłość postępowania.

Z uzasadnienia projektu powyższej ustawy (Sejm RP IV kadencji, druk nr 2256) wynika, że „[p]ostępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowano jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Nie jest to więc postępowanie autonomiczne na wzór ustawy włoskiej. Za przyjęciem takiego modelu postępowania przemawiają dwa podstawowe argumenty. Po pierwsze, postępowanie autonomiczne musi zakładać dwuinstancyjność (zasada konstytucyjna), co stwarza realne niebezpieczeństwo nadmiernego jego wydłużenia. Niweczy to istotę i sens wprowadzenia odrębnej skargi na przewlekłość. Po drugie, doświadczenia wynikające ze stosowania ustawy włoskiej wskazują, że przyjęty tam model dwuinstancyjnego postępowania, a nadto możliwość zaskarżenia orzeczenia kasacją spowodowały, że sądy, rozpoznając liczne skargi na przewlekłość, doprowadzają w efekcie do dalszego przedłużania postępowania co do istoty sprawy. Przyjmując zatem model postępowania incydentalnego w art. 8 zawarto normę odsyłającą do przepisów o postępowaniu zażaleniowym, które są zamieszczone odpowiednio w Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie postępowania cywilnego oraz w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis art. 9 wyraża zasadę, że "gospodarzem" skargi na przewlekłość postępowania jest wyłącznie sąd przełożony nad sądem, którego skarga dotyczy. Model postępowania incydentalnego zakłada, że skargę na przewlekłość rozpoznaje się w ramach sprawy głównej, w której stroną nie jest Skarb Państwa ewentualnie komornik.

Te osoby - jako zainteresowane (skarga dotyczy ich praw i obowiązków) - powinny być zawiadomione o tym postępowaniu, z możliwością zgłaszania udziału w sprawie. W razie zgłoszenia udziału w sprawie przysługują im prawa strony w zakresie rozpoznania skargi (art. 10).".

Na tle przepisów o skardze na przewlekłość postępowania rozwinęło się bogate orzecznictwo sądowe, przy czym w niektórych kwestiach orzeczenia sądowe były rozbieżne. Rozbieżności w orzecznictwie pojawiły się m.in. w kwestii, czy postępowanie w sprawie skargi ma za przedmiot odrębną sprawę, a w konsekwencji orzeczenie wydane w wyniku skargi jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, czy też postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, której skarga dotyczy.

Należy w tym miejscu zauważyć, że główne tezy skarg konstytucyjnych wniesionych przez skarżących oparte są na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP 1/05 (op. cit.), z której wynika, iż na postanowienie wydane w wyniku skargi na przewlekłość postępowania, będące w istocie postanowieniem sądu pierwszej instancji kończącym postępowanie w sprawie, przysługuje do sądu wyższej instancji zażalenie na podstawie art. 394 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. W judykacie tym Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że: <<...wprawdzie w sensie funkcjonalnym kwestia zarzutu "przewlekłości postępowania" ma zawsze charakter pochodny (wtórny) i zarazem incydentalny (wpadkowy) względem innego toczącego się "postępowania w określonej sprawie" (mającego charakter postępowania pierwotnego i podstawowego zarazem), skoro "zarzut przewlekłości" odnosi się do toczącego się już "postępowania w sprawie" (art. 2 ustawy). Tym niemniej, w sensie prawnoprocesowym "postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania" ma jednak charakter postępowania odrębnego względem "postępowania w określonej sprawie", którego ono dotyczy: (a) odmienny jest bowiem przedmiot

i cel tego postępowania (art. 2 i art. 6 ustawy), (b) toczy się ono pomiędzy innymi stronami i inny jest sąd właściwy do rozpoznania tej skargi (art. 3 i art. 10 ustawy), (c) w postępowaniu tym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie "należy stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym, obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy" (art. 8 ust. 2 ustawy), a ponadto (d) ustawodawca przesądził równocześnie i o tym, że wydane w wyniku tego postępowania "postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania" (art. 15 ust. 2 ustawy - skutek prejudycjalny); i wreszcie, co nie mniej istotne, (e) właściwymi w sprawach ze "skargi na przewlekłość postępowania" są wyłącznie sądy i toczy się ono "od początku do końca" przed sądami.

(...) ponieważ Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), zgodna z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjnego postępowania sądowego wykładnia przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nakazuje stanąć na stanowisku, że: skoro (a) postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem odrębnym w stosunku do postępowania, którego przewlekłości dotyczy ta skarga, albowiem jego przedmiotem jest "nowa sprawa" i dotyczy ono "innych stron", a przy tym (b) postępowanie to wszczynane jest i "od początku do końca" toczy się wyłącznie przed sądem oraz (c) wydane w wyniku tego postępowania orzeczenie - postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w ewentualnym przyszłym postępowaniu cywilnym, w którym skarżący może dochodzić od strony przeciwnej odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu stwierdzonej przewlekłości postępowania, to (d) sformułowane w art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki odesłanie prawne, wedle którego "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 żadnym razie nie daje podstawy do utożsamiania "skargi na przewlekłość postępowania" z "zażaleniem". Przeciwnie, z dyspozycji art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wynika, że od postanowienia kończącego sprawę w postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia "skargi na przewlekłość postępowania" przed właściwym sądem pierwszej instancji (art. 9 i art. 12 w związku z art. 4 ust. 1 tej ustawy) przysługuje stronom zażalenie do sądu drugiej instancji (art. 394 § 1 - zdanie pierwsze k.p.c.) - wyjątek w tym względzie stanowią jedynie postanowienia kończące sprawę w postępowaniu wszczętym w wyniku wniesienia "skargi na przewlekłość postępowania" przed Sądem Najwyższym jako sądem właściwym pierwszej instancji (art. 4 ust. 2 tej ustawy), od których nie przysługuje zresztą również "skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia", bowiem zgodnie z art. 424^1 § 3 in fine k.p.c.: "w takich wypadkach orzeczenia Sądu Najwyższego traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołaniem wniesieniem skargi.>>.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że powyższy pogląd Sądu Najwyższego, przedstawiony w uchwale z dnia 28 czerwca 2005 r., ma charakter odosobniony.

Przede wszystkim należy zauważyć, że pogląd przeciwny do powyższego Sąd Najwyższy zaprezentował już w chronologicznie wcześniej wydanej uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., sygn. III SPP 42/04 (OSNP nr 5/2005, poz. 71), w której stwierdził, że na postanowienie w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, zarówno oddalające skargę jak i stwierdzające przewlekłość postępowania, nie przysługuje zażalenie, ponieważ postępowanie to nie ma samodzielnego przedmiotu, gdyż jest elementem postępowania co do istoty sprawy.

W szczególności Sąd Najwyższy podkreślił m.in.: << Postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem incydentalnym (wpadkowym) w ramach postępowania, co do istoty sprawy. Można to wyprowadzić z wielu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., w tym przede wszystkim z jej art. 8 ust. 2. Z przepisu tego niedwuznacznie wynika, że skarga na przewlekłość postępowania jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego, a ściślej mówiąc, zażalenia. Postępowanie ze skargi na przewlekłość nie jest więc samodzielnym postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia). Jego celem jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w trakcie jego trwania i ewentualne przyznanie "odpowiedniej sumy pieniężnej" jako wstępnej (tymczasowej) rekompensaty. W istocie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania, co do istoty sprawy. Rozstrzygnięcie stwierdzające przewlekłość postępowania wiąże wprawdzie w ewentualnym postępowaniu odszkodowawczym po zakończeniu postępowania (art. 15 ust. 2 ustawy), ale waloru takiego nie mają już rozstrzygnięcia negatywne, w tym zwłaszcza polegające na odrzuceniu skargi. Strona, której skargę odrzucono (np. z powodu niespełnienia wymagań z art. 6 ust. 2 ustawy) może wnieść skargę ponownie po uzupełnieniu wymagań. Postępowania ze skargi na przewlekłość nie można traktować, jako samodzielnej, oddzielnej sprawy choćby ze względu na niepełną (ułomną) możliwość udziału w niej Skarbu Państwa (prezesa właściwego sądu). Postanowienia rozstrzygające skargę na przewlekłość postępowania mają wprawdzie pewną szczególną cechę, polegającą na wiążącym charakterze w innym postępowaniu w przypadku stwierdzenia przewlekłości, ale z pewnością nie korzystają z powagi rzeczy osądzonej. Postanowienia odrzucające skargę nie mają nawet cechy polegającej na uniemożliwieniu jej złożenia przed upływem 12 miesięcy (art. 14 ustawy). Wprowadzenie takiego środka prawnego

(incydentalnego, wpadkowego) było wolą ustawodawcy. W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie stwierdzono, że nie jest to postępowanie autonomiczne na wzór ustawy włoskiej...>>.

Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w kolejnych judykatach Sądu Najwyższego.

W postanowieniu z dnia 1 kwietnia 2005 r., sygn. SPK 19/05 (OSNKW nr 7-8/2005, poz. 67) Sąd Najwyższy stwierdził: „Przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) przewidują jednoinstancyjny tryb rozpoznawania takiej skargi.".

Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. III SO 12/05 (OSNP nr 3-4/2006, poz. 68).

Z kolei w postanowieniu z dnia 24 sierpnia 2005 r., sygn. V CNP 7/05 (nr Lex 369421) Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że skarga na przewlekłość postępowania ma na celu wywołanie szybkiej reakcji sądu właściwego do jej rozpoznania na zawarty w skardze zarzut, że postępowanie w sprawie jest przewlekłe. Formą tej reakcji jest wydanie w krótkim terminie, nie dłuższym niż dwa miesiące (art. 11 ustawy o skardze na przewlekłość) postanowienia, w którym kwestia przewlekłości postępowania zostaje prawomocnie rozstrzygnięta. Wskazany cel postępowania wywołanego skargą na przewlekłość postępowania z reguły - zdaniem Sądu Najwyższego orzekającego w tym składzie - nie zostałby osiągnięty w razie uznania - jak uczynił to Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP 1/05 - że sąd właściwy do rozpoznania skargi orzeka w niej jako sąd pierwszej instancji. Powołane w uzasadnieniu tej tezy argumenty zasługiwałyby - w ocenie Sądu Najwyższego - na akceptację tylko w przypadku uznania, że postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania jest postępowaniem odrębnym w stosunku do postępowania, którego przewlekłość

dotyczy. Takiego założenia przyjąć jednak nie można. Zdaniem Sądu Najwyższego orzekającego w przedmiotowej sprawie, skarga zawsze dotyczy postępowania, które toczy się w określonej sprawie. Postępowanie wywołane skargą ma zatem charakter incydentalny (wpadkowy) i prowadzone jest w ramach postępowania co do istoty sprawy, a rozpoznanie skargi odbywa się w ramach postępowania odwoławczego przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o postępowaniu zażaleniowym. Nie można więc twierdzić, że skargą wszczęta zostaje nowa (odrębna) sprawa.

Powyższa linia orzecznicza została potwierdzona postanowieniem z dnia 27 października 2005 r., sygn. III SO 20/05 (OSNP nr 13-14/2006, poz. 226), w którym Sąd Najwyższy m.in. stwierdził: „Zgodnie z art. 394 § 1 k.p.c. zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiotem są działania sądu enumeratywnie w przepisie tym wymienione i wśród których nie wymienia się postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość w postępowaniu. Tymczasem postanowienie w przedmiocie omawianej skargi nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, albowiem postępowanie wszczęte na skutek skargi ma charakter incydentalny w toku procesu cywilnego, którego skarga ta dotyczy. Tym samym art. 8 ust. 2 wskazanej ustawy, odsyłający w sprawach w niej nieuregulowanych do stosowanych odpowiednio przepisów o postępowaniu zażaleniowym, nadaje skardze status zażalenia, zatem zapadłe po jej rozpoznaniu postanowienia nakazuje traktować analogicznie do postanowienia wydanego w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji przez sąd drugiej instancji (choć sąd nadrzędny rozpoznaje sprawę jako pierwszy i jedyny).”.

W postanowieniu z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. III SO 18/05 (OSNP nr 15-16/2006, poz. 258) Sąd Najwyższy stwierdził: „Postanowienie odrzucające zażalenie na postanowienie oddalające skargę na naruszenie prawa strony do

rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie w rozumieniu art. 394^1 § 2 k.p.c., a więc nie przysługuje od niego zażalenie do Sądu Najwyższego.".

Mając na uwadze wskazane wyżej rozbieżności interpretacyjne pojawiające się w orzecznictwie na tle ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w kwestii charakteru prawnego tego postępowania i możliwości wnoszenia zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie skargi dotyczącej przewlekłości postępowania, Sąd Najwyższy przedstawił powyższe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi. W dniu 23 marca 2006 r. Sąd Najwyższy wydał uchwałę o sygn. III SPZP 3/05 (OSNP nr 21-22/2006, poz. 341), która uzyskała moc zasady prawnej, w której stwierdził, iż na postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego zażalenie nie przysługuje.

W powyższej uchwale Sąd Najwyższy odniósł się szeroko do kwestii charakteru postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania. Podkreślił, że ustawa o skardze na przewlekłość postępowania przewiduje dwa rodzaje mechanizmów przeciwdziałających przewlekłości. Jeden z nich to środek o charakterze proceduralnym w postaci skargi na przewlekłość postępowania, której celem jest wymuszenie rozpoznania sprawy przez sąd. Drugi to mechanizm orzekania o roszczeniu jednostki związanym z naruszeniem jej prawa do sądu, oparty na regulacjach o charakterze materialnoprawnym, kreujący możliwość dochodzenia od państwa zadośćuczynienia za krzywdę lub odszkodowania za straty materialne wyrządzone przewlekłym postępowaniem (art. 15 i art. 16 ustawy o skardze na przewlekłość). Różnica między tymi dwoma mechanizmami wynika z funkcji, dla których te mechanizmy zostały powołane. Skarga na przewlekłość postępowania jako środek doraźny, wpadkowy, mający na celu natychmiastowe usprawnienie procesu, zgłaszana wyłącznie w toku postępowania w sprawie, w sposób bezpośredni ma służyć

realizacji prawa do sądu w sprawie, w której doszło do naruszenia prawa do rozpoznania jej w rozsądnym terminie. Z kolei drugi ze wskazanych mechanizmów służy realizacji prawa do sądu jedynie w sposób pośredni, z pewnością bowiem możliwość poniesienia przez państwo finansowych konsekwencji opieszałości jej organów wpływa motywująco na poprawienie sprawności ich działania. W sposób bezpośredni zaś służy realizacji prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Sąd Najwyższy podkreślił, że sprawą - w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji - jest dochodzenie pieniężnej rekompensaty za przewlekłość postępowania, sprawą nie jest natomiast kwestia związana z uruchomieniem incydentalnych procesowych mechanizmów wymuszających sprawność postępowania we właściwej sprawie w rozumieniu powyższego artykułu ustawy zasadniczej. W tym sensie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. Prawo do sądu służy nie w sprawie w przedmiocie przewlekłości postępowania, ale w sprawie, w której doszło do przewlekłości postępowania, a skarga na przewlekłość postępowania jest jedynie procesowym mechanizmem wymuszenia pełnej realizacji tego prawa. To, że postępowanie ze skargi dotyczy czyichś interesów, nie oznacza jeszcze, że jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Sądu Najwyższego, funkcję skargi należy wiązać z wymuszeniem sprawnego biegu postępowania co do istoty sprawy przez samo wskazanie sądowi rozpoznającemu sprawę główną, iż naruszył prawo przez przewlekłe procesowanie, przy czym możliwość wydania sądowi odpowiednich zaleceń zapewnia większą skuteczność realizacji tej funkcji.

Z kolei orzeczenie w ramach skargi na przewlekłość postępowania o przyznaniu skarżącemu od Skarbu Państwa lub komornika sumy pieniężnej nie pełni funkcji kompensacyjnej, ma bowiem charakter jedynie wstępnej

(tymczasowej) rekompensaty, w ramach której nie jest zrealizowane konstytucyjne prawo jednostki do wynagrodzenia szkody, jaka została jej wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Kompensacja za naruszenie prawa do sądu przez nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie realizuje się bowiem nie w ramach postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, ale w odrębnym dwuinstancyjnym postępowaniu cywilnym w przedmiocie zadośćuczynienia lub odszkodowania.

Sąd Najwyższy podkreślił także, iż możliwość dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia za przewlekłość postępowania jest niezależna od wniesienia skargi uregulowanej w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania. Takie postępowanie, oparte na przepisach art. 15 i art. 16 powołanej ustawy, inaczej niż postępowanie ze skargi, mające charakter wpadkowy, incydentalny, jest postępowaniem co do istoty sprawy, a więc postępowaniem w pełni autonomicznym.

W ocenie Sądu Najwyższego, celem skargi jest stworzenie możliwości przeciwdziałania przewlekłości postępowania, postępowanie ze skargi nie jest natomiast postępowaniem, którego celem jest orzeczenie o roszczeniach strony związanych z przewlekłym działaniem organów państwa. Postępowanie to jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg sprawy głównej. Przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest zatem sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a, co za tym idzie, nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W dalszej części uzasadnienia uchwały z dnia 23 marca 2006 r. Sąd Najwyższy stwierdził: <<Jako wpadkowy, procesowy środek prewencyjny mający zapobiegać przewlekłości postępowania w sprawie głównej, a nie środek służący dochodzeniu roszczeń materialnych, skarga na przewlekłość nie ma charakteru samodzielnego postępowania względem postępowania w określonej

sprawie. Przed sądem rozpoznającym skargę na przewlekłość nie rozpoczyna się bowiem nowe samodzielne postępowanie. Jego przedmiot ma charakter pochodny w stosunku do sprawy głównej. Sąd przełożony nie rozpoznaje żadnej sprawy od początku, lecz jedynie ocenia terminowość działania sądu pierwszej instancji. Sąd przełożony działa tu jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu. W sensie ontologicznym nie różni się ono rodzajowo od takiego działania sądu pierwszej instancji, na które żali się strona w "klasycznym" postępowaniu zażaleniowym, tyle że substratem "klasycznego" zażalenia jest zawsze określona czynność sądu pierwszej instancji manifestująca się w formie orzeczenia (postanowienia). Dlatego właśnie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy jedynie odpowiednio, sama zaś skarga nie jest "klasycznym" zażaleniem ale quasi-zażaleniem. Sąd orzekający w przedmiocie skargi na przewlekłość jest więc sądem drugiej instancji, co pozbawia racji argument za przyjęciem dwuinstancyjności postępowania ze skargi, oparty na art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.>>.

W cytowanej uchwale z dnia 23 marca 2006 r. Sąd Najwyższy, podkreślając, iż postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość ukształtowane zostało jako postępowanie jednoinstancyjne, zauważył przy tym, że ani przepisy Kodeksu postępowania karnego, ani Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani tym bardziej przepisy samej ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, nie przyznają stronie prawa do odwołania się od orzeczenia zapadłego w przedmiocie skargi. W takiej sytuacji trudno jest przyjąć, by racjonalny ustawodawca, którego obowiązkiem jest tworzenie uporządkowanego i spójnego zbioru norm, dopuścił sytuację, w której możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie skargi dotyczyłaby jedynie postępowania sądowego w sprawie cywilnej.

W ocenie Sądu Najwyższego, przyjęcie jednoinstancyjnego modelu rozpoznania skargi na przewlekłość odpowiada w istocie sensowi wprowadzenia tego środka. Skarga na przewlekłość ma na celu natychmiastowe usprawnienie procesu toczącego się w sprawie głównej. Osiągnięcie tego celu zostałoby zniweczone lub znacznie ograniczone, gdyby sam proces orzekania w sprawie stwierdzenia przewlekłości przebiegał w dwóch instancjach. Zdaniem Sądu Najwyższego, na to, że intencją ustawodawcy było zapewnienie sprawnego biegu rozpoznania skargi, wskazują także te przepisy ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, które wymuszają szybki obieg dokumentów (sąd, do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu wraz z aktami sprawy, w której toczy się postępowanie - art. 7 ustawy) i określają krótki termin na rozpoznanie skargi (sąd wydaje orzeczenie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania w terminie dwóch miesięcy, licząc od daty złożenia skargi - art. 11 ustawy).

Sąd Najwyższy w powołanej uchwale wyraził także opinię, iż przyjęcie jednoinstancyjnego modelu rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania nie godzi w słuszny interes jednostki, a wręcz przeciwnie – jest z nim zgodne. Funkcją skargi jest usprawnienie przewlekłego postępowania w sprawie głównej w toku jej trwania. Skarga nie ma przy tym na celu zaspokojenia finansowych roszczeń jednostki związanych z przewlekłością postępowania. Strona, której skarga została uwzględniona, dzięki niezaskarżalności postanowienia cel swój uzyskuje natychmiast. Jeżeli strona wniesie zarazem żądanie zasądzenia na jej rzecz odpowiedniej sumy, a sąd przyzna ją w rozmiarze niesatysfakcjonującym, to może w oparciu o art. 15 ustawy w odrębnym postępowaniu cywilnym (dwuinstancyjnym) dochodzić pełnego odszkodowania lub zadośćuczynienia. Wówczas postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym. W przypadku oddalenia skargi, po upływie 12 miesięcy skarżąca strona może w tej samej sprawie wystąpić z nową skargą, a w sprawie egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego - po upływie

6 miesięcy od oddalenia skargi uprzedniej. W ocenie Sądu Najwyższego jest to także istotny argument przeciwko dwuinstancyjności postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania.

Co nie mniej istotne, Sąd Najwyższy podkreślił, że nie ma również podstaw do wnioskowania *a contrario* z art. 15 ust. 1 ustawy, iż strona, której skargę oddalono, ma zamkniętą drogę do dochodzenia odszkodowania w związku z przewlekłością na drodze cywilnej. Przepis ten jedynie podkreśla, że nawet wówczas, gdy skarga zostanie uwzględniona, nie jest zamknięta droga do dochodzenia roszczeń majątkowych związanych z niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) w drodze procesu cywilnego. Także oddalenie lub odrzucenie skargi nie wyłącza możliwości dochodzenia odszkodowania w odrębnym procesie. Związanie orzeczeniem stwierdzającym przewlekłość jest jedynie ułatwieniem dla strony w dochodzeniu odszkodowania. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy należy odczytywać w ten sposób, iż sąd w procesie cywilnym jest związany orzeczeniem uwzględniającym skargę co do stwierdzenia przewlekłości postępowania, nie jest zaś związany orzeczeniem oddalającym skargę.

Końcowo Sąd Najwyższy stwierdził, iż należy przyjąć, że dwuinstancyjny model postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest również warunkiem koniecznym uznania zgodności „krajowego środka odwoławczego" z wymaganiami art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W wyrokach, które zapadły w sprawach przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu, organ orzekający uznał bowiem, że jednoinstancyjne postępowanie ze skargi, przewidziane w polskiej ustawie, jest skutecznym środkiem odwoławczym, o którym mowa w art. 13 Konwencji.

W konkluzji powołanej uchwały z dnia 23 marca 2006 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że ustawa o skardze na przewlekłość postępowania nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie przewlekłości

postępowania cywilnego, a nadto regulacja ta nie narusza art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Powołana uchwała Sądu Najwyższego spotkała się z częściowo krytyczną glosą przedstawicieli doktryny. Barbara Błońska i Grzegorz Rząsa (*Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05*, Lex) uznali, że stanowisko Sądu Najwyższego, wyłączające możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, zasługuje na aprobatę, jednakże krytycznego komentarza wymagają niektóre stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu glosowanej uchwały.

Glosatorzy podkreślili, iż, w ich ocenie, Sąd Najwyższy zbyt wąsko postrzega pojęcie „sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ich zdaniem, fakt, iż postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość ma charakter incydentalny w ramach procesu, nie oznacza, że nie dotyczy ono rozstrzygnięcia o istotnych prawach i obowiązkach stron, a, co za tym idzie, że nie jest objęte gwarancją właściwie ukształtowanej procedury sądowej w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zwrócili przy tym uwagę na autonomiczność pojęcia „sprawy" na tle szczegółowych ujęć proceduralnych.

W opinii autorów glosy, w postępowaniu ze skargi na przewlekłość rozstrzyga się o prawach danego podmiotu w relacji do władzy publicznej. Jest to prawo do terminowego rozpoznania sprawy sądowej. Dlatego też zasadna była decyzja polskiego ustawodawcy, by „sprawę o przewlekłość postępowania" poddać kognicji sądów powszechnych, a tym samym objąć gwarancją prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Glosatorzy zgodzili się jednak z Sądem Najwyższym, że uznanie kwestii przewlekłości postępowania za „sprawę" w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej nie oznacza obligatoryjnej kontroli instancyjnej.

Jednocześnie B. Błońska i G. Rząsa nie zgodzili się ze stanowiskiem zawartym w glosowanej uchwale, iż oddalenie skargi na przewlekłość postępowania nie stanowi przeszkody do dochodzenia roszczeń

odszkodowawczych, gdyż - w ocenie Sądu Najwyższego - sąd w procesie cywilnym jest związany orzeczeniem uwzględniającym skargę co do stwierdzenia przewlekłości postępowania, nie jest zaś związany orzeczeniem oddalającym skargę. Autorzy glosy podkreślają, że orzeczenie stwierdzające przewlekłość postępowania jest niezbędnym prejudykatem, od którego zależy możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa, przy czym chodzi o sytuacje uregulowane w art. 15 ustawy o skardze na przewlekłość, w których strona skorzystała z możliwości wniesienia skargi na przewlekłość w trakcie postępowania. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość, postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości postępowania. Jednakże wbrew literalnemu brzmieniu tego przepisu, wiążące dla sądu orzekającego o odszkodowanie jest każde merytoryczne orzeczenie w przedmiocie skargi na przewlekłość, również to oddalające skargę. Wynika to z treści art. 417^1 § 3 k.c., zgodnie z którym, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Tak więc osoba, której skargę na przewlekłość oddalono – w jednoinstancyjnym postępowaniu sądowym - traci możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Nie dysponuje ona bowiem prejudykatem, wymaganym przez art. 417^1 § 3 k.c.

Autorzy glosy zwrócili w powyższym kontekście uwagę także na odmienne ukształtowanie przesłanek odpowiedzialności na tle art. 16 ustawy o skardze na przewlekłość. Zgodnie z tą regulacją, strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania w toku postępowania w sprawie, może dochodzić - na podstawie art. 417 k.c. - naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po

prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Strona ta jest zwolniona z obowiązku uzyskania prejudykatu.

Należy przy tym podkreślić, że stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego jest kluczową przesłanką odpowiedzialności Skarbu Państwa. Ustalenie przewlekłości postępowania jest jednocześnie ustaleniem bezprawności działania władzy publicznej. Osoba, która wniosła skargę na przewlekłość postępowania, wykazuje tę okoliczność w jednoinstancyjnym, niejawnym postępowaniu sądowym, nie mając w zasadzie możliwości kwestionowania ustaleń postępowania dowodowego, a także bardzo cennych ustaleń dokonywanych przez sąd. Jednocześnie glosatorzy zauważają, że osoba, która skargi nie wniosła, okoliczności powyższe wykazuje w ramach klasycznego procesu, a w związku z tym może korzystać z wszelkich dostępnych środków proceduralnych, w tym - wnieść apelację od orzeczenia sądu pierwszej instancji. Zdaniem B. Błońskiej i G. Rząsy, trudno uznać, aby takie zróżnicowanie podmiotów dochodzących odszkodowania od Skarbu Państwa odwoływało się do racjonalnych, konstytucyjnie umocowanych kryteriów.

W podsumowaniu glosy jej autorzy stwierdzili, że jednoinstancyjność postępowania wywołanego skargą na przewlekłość postępowania sądowego co do zasady nie narusza art. 78 Konstytucji. Ograniczenie prawa zaskarżenia orzeczenia zapadłego na skutek skargi uzasadnione jest wpadkowym charakterem tego postępowania i celem tego środka (likwidacja przewlekłości). Jednakże w jednym wypadku, a mianowicie gdy zapadnie postanowienie oddalające skargę, z wymienionych wyżej powodów dochodzi - zdaniem glosatorów - do pośredniego naruszenia art. 176 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji, przy czym chodzi o prawa podmiotów innych niż Skarb Państwa, który nie korzysta z konstytucyjnych gwarancji praw i wolności. Dlatego też nie nasuwa zastrzeżeń natury konstytucyjnej brak możliwości odwołania się od orzeczenia uwzględniającego skargę.

Końcowo autorzy glosy zaproponowali rozważenie zmiany obowiązującej regulacji prawnej w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania sądowego, przy czym nie uznali za konieczne wprowadzenia dwuinstancyjności postępowania prowadzonego na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Zaproponowali natomiast rozważenie zmiany przepisów Kodeksu cywilnego, regulujących zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania, w ten sposób, aby orzeczenie oddalające skargę na przewlekłość nie zamykało stronie prawa do dowodzenia przewlekłości w procesie odszkodowawczym. Strona mogłaby wykazywać przesłankę bezprawności zachowania władzy sądowniczej w „klasycznym" modelu dwuinstancyjnego procesu cywilnego, przy zachowaniu jednak obowiązku skorzystania wcześniej z trybu przewidzianego w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania (swoiste „wyczerpanie środków prawnych", mogących zapobiec przewlekłości postępowania). Jednakże negatywny dla strony wynik tego wstępnego postępowania nie zamykałby drogi do dochodzenia roszczeń w procesie.

Pogląd na temat charakteru prawnego postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania zaprezentowany w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05, która - co należy przypomnieć - uzyskała moc zasady prawnej, został potwierdzony w kolejnych judykatach Sądu Najwyższego.

Przykładowo można wskazać, iż w postanowieniu z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. III CZ 42/06 (OSNC - ZD, nr 1/2008, poz. 2), Sąd Najwyższy stwierdził: <<Postępowanie toczące się na skutek skargi na tzw. przewlekłość postępowania jest postępowaniem incydentalnym (wpadkowym) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Tezę tę można wyprowadzić z wielu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., w tym przede wszystkim z art. 8 ust. 2, z którego wynika, że skarga na przewlekłość postępowania jest

szczególnym rodzajem środka odwoławczego, a ściślej mówiąc - zażalenia. Postępowanie wszczęte skargą na przewlekłość nie jest więc samodzielnym postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia); jego celem jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w trakcie jego trwania i ewentualne przyznanie "odpowiedniej sumy pieniężnej" jako wstępnej (tymczasowej) rekompensaty. W istocie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. (...)

Należy jednak odnotować odmienny pogląd wyrażony w uchwale z dnia 28 czerwca 2005 r., III SPZP 1/05 (...)

Odnosząc się do tego poglądu należy stwierdzić, że jest on odosobniony, a jako sztuczny i nieprzekonujący należy ocenić zabieg odróżnienia funkcjonalnego i procesowego charakteru skargi na przewlekłość postępowania i w konsekwencji uznanie, że w sensie funkcjonalnym jest to postępowanie incydentalne, natomiast w sensie procesowym - odrębne. Nie sposób zaprzeczyć, że zarzut "przewlekłości" sformułowany w skardze dotyczy już toczącego się postępowania; skarga stanowi doraźną interwencję, która ma przeciwdziałać przewlekłości toczącego się postępowania. Chodzi o wymuszanie sprawnego biegu procesowego sprawy, czemu służy nie tylko stwierdzenie przewlekłości, lecz możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3 ustawy). Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania jest tylko jednym ze środków prawnych - obok skargi w ramach nadzoru administracyjnego i odszkodowania po prawomocnym zakończeniu sprawy - których celem jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania. Taki model skargi na przewlekłość istotnie pozwala określić postępowanie wywołane jej wniesieniem jako *sui generis* postępowanie sądowe o charakterze nadzorczym.

Celem prawa do zaskarżenia jest weryfikacja zaskarżonego rozstrzygnięcia przez sąd drugiej instancji. Tym samym prawo do zaskarżenia nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia nie tylko formalnego uprawnienia strony do wniesienia środka zaskarżenia, ale także stwierdzenia gwarancji prawnych merytorycznej oceny przez sąd drugiej instancji. Te wymagania uwzględniono przy regulowaniu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, gdyż zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy, strona jest uprawniona do wniesienia skargi, jeśli w wyniku zachowania się sądu, który rozpoznaje jej sprawę, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania tej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 4). Nie ma więc różnicy między sytuacją, w której zachowanie się sądu pierwszej instancji przybiera postać czynną przez wydanie stosownego orzeczenia, podlegającego weryfikacji przez sąd drugiej instancji w wyniku zaskarżenia przez strony, a sytuacją, w której zachowanie sądu pierwszej instancji ma postać bierną (niepodejmowanie terminowych i prawidłowych czynności w celu wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy). Zarówno aktywne działanie sądu pierwszej instancji, jak i jego bierność powodująca przewlekłość postępowania zachodzą w postępowaniu co do istoty sprawy, która już się toczy. Postępowanie wszczęte skargą jest więc postępowaniem incydentalnym, w którym sąd drugiej instancji ocenia postępowanie (bierność) sądu pierwszej instancji. W ten sposób stronie stworzono gwarancję oceny postępowania sądu pierwszej instancji przez sąd przełożony, co w żaden sposób nie ogranicza strony w prawie do sądu.>>.

Na nadzorczy charakter postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania wskazuje Sąd Najwyższy także w postanowieniu z dnia 27 września 2006 r., sygn. KSP 7/06 (nr Lex 568781), stwierdzając m.in.: „Stronie nie przysługuje również środek odwoławczy od orzeczeń i innych rozstrzygnięć wydanych w toku postępowania prowadzonego na podstawie tejże ustawy. Procedura rozpoznania skargi nie jest bowiem postępowaniem pierwszej ani drugiej instancji, ale swego rodzaju postępowaniem sądowym o

charakterze nadzorczym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. I KZP 44/05, OSNKW 2006, z. 1, poz 6).".

Z kolei w zarządzeniu z dnia 8 listopada 2010 r., sygn. WZ 51/10 (nr Lex 1027339), Sąd Najwyższy skonstatował: „Model postępowania przyjęty w ustawie z 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 spowodował, iż procedura rozpoznawania skargi jest *sui generis* postępowaniem sądowym o charakterze nadzorczym. Ma ono charakter incydentalny (wpadkowy) i prowadzone jest w ramach postępowania co do istoty sprawy, a rozpoznanie skargi odbywa się w ramach postępowania odwoławczego przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o postępowaniu zażaleniowym. Jest to postępowanie, w którym sąd drugiej instancji ocenia sprawność postępowania sądu pierwszej instancji. W tej sytuacji, nie budzi wątpliwości, że na orzeczenie wydane przez sąd w przedmiocie pozostawienia skargi, o której mowa w przedmiotowej ustawie, bez rozpoznania, środek odwoławczy nie przysługuje.".

Potwierdzeniem w zasadzie jednolitej linii orzeczniczej w tym przedmiocie jest także postanowienie z dnia 6 maja 2011 r., sygn. III SPP 5/11 (nr Lex 848148), w którym Sąd Najwyższy stwierdził: „Postępowanie ze skargi na przewlekłość nie jest samodzielnym postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia). Celem tego postępowania jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w trakcie jego trwania i ewentualne przyznanie "odpowiedniej sumy pieniężnej" jako wstępnej (tymczasowej) rekompensaty.".

W kontekście treści skarg konstytucyjnych w niniejszej sprawie warto zwrócić uwagę także na orzecznictwo Sądu Najwyższego, które odnosi się do celu oraz funkcji skargi na przewlekłość postępowania. Na ten temat Sąd

Najwyższy wypowiedział się już, co wyżej wskazano, m.in. w uchwale z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05 (op. cit.), w której stwierdził, iż celem skargi jest stworzenie możliwości przeciwdziałania przewlekłości postępowania, nie jest nim natomiast orzeczenie o roszczeniach strony związanych z przewlekłym działaniem organów państwa.

Powyższe stanowisko potwierdziły kolejne judykaty Sądu Najwyższego, z których wynika, iż celem skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwdziałanie trwającej przewlekłości, zaś jej funkcją przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego. Służy temu zarówno samo stwierdzenie wystąpienia przewlekłości w postępowaniu, jak i możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie. Postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest samodzielnym postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia). Celem tego postępowania jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w trakcie jego trwania i ewentualne przyznanie odpowiedniej sumy pieniędzy jako wstępnej (tymczasowej) rekompensaty (*vide* - postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 11 lipca 2007 r., sygn. III SPP 28/07 (nr Lex 964476), z dnia 18 października 2007 r., sygn. III SPP 40/07 (nr Lex 861707), z dnia 21 września 2010 r., sygn. III SPP 19/10 (nr Lex 667498), z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. III SPP 13/11 (nr Lex 1163960), z dnia 12 czerwca 2012 r., sygn. III SPP 20/12 (nr Lex 1274991) oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. II GPP 4/11 (nr Lex 1083247), jak również postanowienia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu dnia 6 lutego 2012 r., sygn. III S 2/12 (nr Lex 1124844) i z dnia 14 marca 2012 r., sygn. II S 7/12 (nr Lex 1127083), a także postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 22 października 2012 r., sygn. III S 8/12 (nr Lex 1238077).

Godzi się zauważyć, iż ustalony - od czasu wydania uchwały z dnia 23 marca 2006 r. - w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych i administracyjnych pogląd, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter incydentalny, jest prowadzone w ramach postępowania co do istoty sprawy, rozpoznanie skargi odbywa się w ramach postępowania odwoławczego, zaś wydane postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest postanowieniem kończącym postępowanie, co powoduje, iż nie podlega ono zaskarżeniu, został zaaprobowany w poglądach doktryny.

Piotr Górecki, Stanisław Stachowiak i Paweł Wiliński (*Komentarz do art. 12 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, stan prawny na dzień 31 stycznia 2010 r., Lex) twierdzą bowiem: <<Postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania jest jednoinstancyjne. Zatem postanowienia sądu rozpoznające formalnie i merytorycznie skargę na przewlekłość postępowania nie są zaskarżalne. Odwołując się do orzeczenia *Kudła przeciwko Polsce*, należy także zauważyć, że istotą orzeczenia Trybunału było zapewnienie stronie skutecznego środka odwoławczego, umożliwienie wniesienia zażalenia na długość postępowania, nie zaś inicjowanie zupełnie nowego, odrębnego postępowania sądowego (...)

Na ten temat (charakteru postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania – przyp. wł.) wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny, uznając, że postępowanie ze skargi na przewlekłość uregulowane zostało jako postępowanie incydentalne w ramach postępowania co do istoty sprawy (postanowienie NSA z dnia 4 sierpnia 2005 r., II FPP 10/05, niepubl.).

Z kolei Sąd Najwyższy w odosobnionym poglądzie opowiedział się za dopuszczalnością wnoszenia zażalenia od postanowień wydawanych na

podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. (por. uzasadnienie uchwały SN z dnia 28 czerwca 2005 r., III SPZP 1/05, Biuletyn SN 2005, nr 6, poz. 20). (...)

Ostatecznie jednak w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się trafny pogląd, że: "Stronie nie przysługuje środek odwoławczy od orzeczeń i innych rozstrzygnięć wydanych w toku postępowania prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki".>>.

Z kolei Jerzy Skorupka (*Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz.* Wydawnictwo C. H. Beck, rok wydania 2010, wydanie 1, Legalis) stwierdza: „Postanowienia o uwzględnieniu oraz oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania są niezaskarżalne. Głównym argumentem przemawiającym za takim rozstrzygnięciem jest fakt, iż sąd rozpoznający skargę orzeka jako sąd odwoławczy (...) Wniosek ten znalazł akceptację w orzecznictwie SN (por. w szczególności post. SN z 21.7.2006 r., III CZ 42/06, Legalis). Słusznie SN podnosi, że ustawodawca nie bez powodu w art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym, wskazując tym samym na charakter tego postępowania. Za przedstawioną interpretacją przemawiają także zdaniem Sądu Najwyższego względy celowościowe. Skoro bowiem skarga na przewlekłość postępowania sprzyjać ma szybkości postępowania, to zdecydowanie nie służyłoby temu postępowanie dwuinstancyjne (post. SN z 12.10.2007 r., I CNP 57/07, Legalis; tak też post. SN z 24.8.2005 r., V CNP 7/05, Legalis; odmiennie jednak uchw. SN z 28.6.2005 r., III SPZP 1/05, OSNP 2005, Nr 19, poz. 312. Pogląd wyrażony w tej uchwale ma jednak wyraźnie mniejszościowy charakter).

Skarga na przewlekłość postępowania jest więc swoistym środkiem odwoławczym (...)

Ponadto warto zauważyć, że o świadomym ukształtowaniu postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jako postępowania

jednoinstancyjnego świadczyć może fakt ustalenia przez ustawodawcę bardzo krótkiego terminu na rozstrzygnięcie sprawy, który nie może przekroczyć 2 miesięcy (termin instrukcyjny). Pokazuje to cel ustawodawcy w ustanowieniu skargi, którego zamiarem było skrócenie czasu postępowania mającego przecież dyscyplinować sąd procedujący w sprawie głównej, nie zaś przez kolejne postępowanie międzyinstancyjne doprowadzić do jeszcze większej przewlekłości (...)

Postępowanie wszczęte na skutek skargi ma charakter incydentalny w toku procesu, którego skarga ta dotyczy. Skarga na przewlekłość nie rozpoczyna wszakże nowego, samodzielnego postępowania (nowej sprawy) - jego przedmiot ma charakter pochodny w stosunku do rozpatrywanej sprawy głównej co do istoty. Tym samym art. 8 ust. 2 ustawy, odsyłający w sprawach w niej nieuregulowanych do stosowanych odpowiednio przepisów o postępowaniu zażaleniowym, nadaje skardze status *quasi*- zażalenia, wskutek czego zapadłe po jej rozpoznaniu postanowienia nakazuje traktować analogicznie do postanowienia wydanego w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji przez sąd drugiej instancji, na które zażalenie już nie przysługuje. Wydaje się, że przyjęcie przez ustawodawcę jednoinstancyjnego modelu rozpoznania skargi na przewlekłość, jako elementu postępowania co do istoty sprawy, nie przeczy konstytucyjnej gwarancji rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (por. art. 176 ust. 1 w zw. z art. 45 Konstytucji RP), odpowiadając istocie i sensowi wprowadzenia tego środka. Skarga na przewlekłość ma na celu usprawnienie procesu toczącego się w sprawie głównej, osiągnięcie którego zostałoby zniweczone lub znacznie ograniczone, gdyby sam proces orzekania w sprawie stwierdzenia przewlekłości przebiegał w dwóch instancjach (...)

Wniesienie zażalenia na postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania byłoby możliwe jedynie w przypadku uznania, że postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania jest

postępowaniem odrębnym w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, a wydane postanowienie jest w istocie postanowieniem sądu pierwszej instancji kończącym postępowanie w sprawie, na które przysługuje do sądu wyższej instancji zażalenie, na podstawie art. 394 § 1 zd. 1 KPC (tak uchw. SN z 28.6.2005 r., III SPZP 1/05, OSNP 2005, Nr 19, poz. 312). Trudno jednak zaakceptować takie założenie, skoro skarga zawsze dotyczy postępowania, które toczy się w określonej sprawie. Postępowanie wywołane skargą ma zatem charakter incydentalny (wpadkowy), o funkcji kontrolnej i prowadzone jest w ramach postępowania co do istoty sprawy, której rozpoznanie następuje przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o postępowaniu zażaleniowym, w ramach postępowania odwoławczego. Postanowienie sądu w przedmiocie skargi nie ma zatem charakteru merytorycznego, rozstrzygającego ostatecznie sprawę co do istoty, odnosi się wyłącznie do oceny sprawności przebiegu postępowania głównego – rozstrzygnięciem co do istoty będzie dopiero orzeczenie rozstrzygające spór główny (tak T. Zembrzuski, *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Pal. 2006, Nr 9-10, s. 32 i n.).".

W kontekście treści skarg konstytucyjnych, których autorzy podnoszą, iż postanowienia Sądów Apelacyjnych w P oraz w G , wydane na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c., są postanowieniami merytorycznymi, mającymi charakter rozstrzygnięć co do istoty sprawy, wydanymi w pierwszej instancji i są orzeczeniami kończącymi postępowania w sprawach, na które przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego, istotne jest wskazanie, że w kwestii charakteru prawnego postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania wypowiadał się już w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny.

W postanowieniu z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt Ts 89/05 (OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 180), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że postępowanie o stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego ma charakter incydentalny, stąd ustawodawca ukształtował je jako jednoinstancyjne, a możliwość taką dopuszcza art. 78 Konstytucji.

Z kolei w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39), Trybunał Konstytucyjny odniósł się do istniejących początkowo rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczących kwestii, czy postępowanie w sprawie skargi ma za przedmiot odrębną sprawę, a w konsekwencji orzeczenie wydane w wyniku skargi jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, czy też postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, którego skarga dotyczy.

Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku przypomniał pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w uchwale z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05 (op. cit.), że postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość „jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg sprawy głównej. Przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest zatem sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a co za tym idzie nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 Konstytucji). (...) Sąd przełożony działa tu jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu".

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku stwierdził: „Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w cytowanej uchwale z 23 marca 2006 r. Skarga na przewlekłość postępowania ma szczególny charakter jako gwarancja prawa do sądu. Mamy tu do czynienia z dwustopniową gwarancją wolności i praw konstytucyjnych: podstawową gwarancję tych wolności i praw stanowi prawo do sądu, a na wypadek gdyby

prawo to nie było właściwie realizowane, stronie przysługuje skarga na przewlekłość postępowania. Skarga na przewlekłość postępowania jest zatem z jednej strony subsydiarnym środkiem dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, z drugiej strony instrumentem skutecznego egzekwowania konstytucyjnego prawa do sądu. To właśnie skarga na przewlekłość postępowania stanowi jednocześnie instrument dochodzenia szkody spowodowanej przez przewlekłość postępowania sądowego. Z tego względu Konstytucja nie nakazuje, aby ustawodawca stworzył skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania.".

Analogiczny pogląd w przedmiocie charakteru prawnego postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość Trybunał Konstytucyjny wypowiedział w wyroku z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75), stwierdzając m.in.: <<Przepisy ustawy z 17 czerwca 2004 r., zgodnie z art. 1 ust. 2 tejże ustawy, mają zastosowanie wobec komornika jako organu egzekucyjnego. Sama zaś ustawa reguluje instytucję skargi na przewlekłość postępowania służącą urzeczywistnieniu prawa do sądu, którego składnikiem jest rozpatrzenie sprawy – jak o tym stanowi art. 45 Konstytucji - „bez nieuzasadnionej zwłoki". Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki znajduje wyraz również w artykule 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Dla zagwarantowania realizacji tego prawa ustawodawca stworzył możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, której istota polega na sprawności i skuteczności tego środka, a także na tym, że jego zastosowanie nie może spowodować przedłużenia postępowania w sprawie objętej zarzutem przewlekłości. Z tych względów postępowanie w tym zakresie zostało ukształtowane w ustawie jako postępowanie jednoinstancyjne.

Za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość przemawia także jego akcesoryjny charakter. Jak trafnie zauważa w swoim piśmie Prokurator Generalny, postępowanie ze skargi skonstruowano jako „składnik toku sprawy głównej", ponieważ postępowanie to „winno mieć charakter kontrolny wobec sądu lub innego organu, któremu została zarzucona przewlekłość procedowania". Nie jest to postępowanie autonomiczne, ale – jak to zakładali twórcy ustawy z 17 czerwca 2004 r. – postępowanie incydentalne w ramach tego, które dotyczy istoty sprawy. Wskazuje na to również Sąd Najwyższy, stwierdzając, że „skarga na przewlekłość nie ma charakteru samodzielnego postępowania względem postępowania w określonej sprawie. Przed sądem rozpoznającym skargę na przewlekłość nie rozpoczyna się bowiem nowe samodzielne postępowanie. Jego przedmiot ma charakter pochodny w stosunku do sprawy głównej. Sąd przełożony nie rozpoznaje żadnej sprawy od początku, lecz jedynie ocenia terminowość działania sądu pierwszej instancji. Sąd przełożony działa tu jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu". Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Sądu Najwyższego, że przedmiot skargi na przewlekłość postępowania „nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania (...) przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym" (uchwała SN z 23 marca 2006 r., sygn. akt III SPZP 3/05, OSNP nr 21-22/2006, poz. 341).

Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że w postępowaniu w sprawie skargi na przewlekłość, również w zakresie dotyczącym komornika, nie może mieć zastosowania zasada dwuinstancyjności.>>.

Również w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 29/09 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość nie jest postępowaniem samodzielnym, a jedynie incydentalnym w ramach tego, które dotyczy istoty sprawy. Skargę na przewlekłość można wnieść tylko w toku postępowania w sprawie, a nie po jego zakończeniu. Tak zakreślony okres skutecznego

wystąpienia ze skargą - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - wskazuje jednoznacznie na dyscyplinujący i niejako nadzorczy charakter postępowania w sprawie rozpoznania skargi na przewlekłość. Skoro jest to środek prawny służący poprawie efektywności już toczącego się postępowania, to powinien być sprawny i skuteczny, a jego rozpoznanie nie może powodować dodatkowego przedłużenia rozpatrywania sprawy, w której mogła zaistnieć przewlekłość. Trybunał Konstytucyjny w powołanym orzeczeniu podniósł także, iż charakter skargi na przewlekłość jest analogicznie rozumiany w orzecznictwie sądów, podkreślając przy tym wydanie przez Sąd Najwyższy w dniu 23 marca 2006 r. uchwały, która została wpisana do księgi zasad prawnych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, specyfika postępowania w sprawie rozpoznania skargi na przewlekłość wiąże się nie tylko z jej celem, lecz także przedmiotem. Jest nim badanie zgodności z prawem czynności podejmowanych przez sądy albo inne organy wykonujące władztwo publiczne. Dlatego nie ma charakteru kontradyktoryjnego, nie jest to spór pomiędzy składającym skargę a organem, który mógł prowadzić postępowanie w sposób przewlekły. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenie o przewlekłości ma funkcję dyscyplinującą organ, który dopuścił się przewlekłości, i ma na celu szybkie zakończenie sprawy. Również w tych kategoriach - jako pewną dolegliwość, ale i środek dyscyplinujący - należy rozpatrywać zasądzenie określonej przez sąd sumy pieniężnej na rzecz skarżącego, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania.

Powyższą linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącą charakteru postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, kontynuuje postanowienie z dnia 17 września 2012 r., sygn. akt SK 12/10 (OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 100). Trybunał Konstytucyjny w powyższym judykacie podkreślił, że charakter postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania w ujęciu polskiej ustawy nie jest oczywisty, a rozbieżności w orzecznictwie pojawiły się m.in. w kwestii, czy postępowanie w sprawie skargi ma za

przedmiot odrębną sprawę, a w konsekwencji orzeczenie wydane w wyniku skargi jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, czy też postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, którego skarga dotyczy. Trybunał Konstytucyjny podniósł przy tym, iż Sąd Najwyższy przyjmował już, że postępowanie dotyczące skargi ma charakter odrębny, a stronie przysługuje zażalenie (*vide* - uchwała z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP 1/05, op. cit.), zaś w innych orzeczeniach wyrażał pogląd przeciwny. Skonstatował przy tym, że obecne orzecznictwo Sądu Najwyższego skłania się do tego drugiego poglądu.

W dalszej części omawianego postanowienia Trybunał Konstytucyjny odwołał się ponownie do tez zawartych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r. i, zgadzając się z nimi, skonstatował, że rozpoznanie skargi na przewlekłość nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania w sprawie. Skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, doszło do przewlekłości, wnosi się w toku postępowania w sprawie. Wniesienie skargi na przewlekłość postępowania ma bowiem – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – w istocie służyć dyscyplinowaniu czynności podejmowanych na danym etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie.

W dalszej części omawianego postanowienia z dnia 17 września 2012 r. Trybunał stwierdził: „Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie uznawał, podobnie jak Sąd Najwyższy w powołanej uchwale 7 sędziów (sygn. akt III SPZP 3/05), że postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi na przewlekłość jest postępowaniem incydentalnym (por. wyroki TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39 oraz z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75; postanowienie z 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130). Trybunał w obecnym składzie podtrzymuje to stanowisko.

Specyfika postępowania w sprawie skargi na przewlekłość wiąże się nie tylko z jego celem, lecz także przedmiotem. Jest nim badanie zgodności z prawem czynności podejmowanych przez sądy albo inne organy wykonujące władztwo publiczne. Z tego powodu nie ma ono charakteru kontradyktoryjnego - nie jest to spór pomiędzy składającym skargę a organem, który mógł prowadzić postępowanie w sposób przewlekły.

Orzeczenie o przewlekłości pełni funkcję dyscyplinującą organ, który dopuścił się przewlekłości, i ma na celu szybkie zakończenie sprawy. Również w tych kategoriach, jako pewnej dolegliwości, ale i środka dyscyplinującego, należy rozpatrywać zasądzenie określonej przez sąd sumy pieniężnej na rzecz skarżącego, o której mowa w art. 12 ust. 4 u.s.p.p.

Skarga na przewlekłość postępowania przedstawia się więc przede wszystkim jako środek zmierzający do przerwania istniejącej przewlekłości i zapobieżenia jej wystąpieniu na dalszym etapie postępowania. Jest środkiem zaradczym na nieprawidłowy stan, wynikający z uchybienia obowiązkowi rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jak i środkiem prewencyjnym, służącym do wyeliminowania wystąpienia przewlekłości w dalszym biegu procesu (por.: postanowienie SN z: 17 listopada 2005 r., sygn. akt IV CSP 1/05, Lex nr 172105; uchwała SN z 16 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04; postanowienie SN z 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 120/05, OSNP nr 5-6/2006, poz. 102).".

Końcowo Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że skarga na przewlekłość postępowania stanowi realizację wymagania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczącego wprowadzenia do krajowych porządków prawnych „odpowiedniego i skutecznego środka prawnego" przeciwdziałającego przewlekłości postępowań sądowych. Jest jednocześnie instrumentem procesowym, który ma ułatwić dochodzenie od Skarbu Państwa odszkodowania za niewydanie orzeczenia sądowego w rozsądnym terminie, czyli nierespektowanie konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy w

postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Uwzględnienie skargi i stwierdzenie przewlekłości przesądza bowiem kwestię bezprawności działania lub zaniechania jako przesłankę odpowiedzialności majątkowej Skarbu Państwa. Stronie, która doznała uszczerbku w wyniku przewlekłości postępowania, przysługują przy tym dwa instrumenty ochrony typu kompensacyjnego. Po pierwsze, skarżący może żądać przyznania mu swoistego „zadośćuczynienia" pieniężnego na podstawie art. 12 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Po drugie, w wypadku uwzględnienia skargi, skarżący może dochodzić roszczenia odszkodowawczego od Skarbu Państwa w odrębnym postępowaniu. Orzeczenie stwierdzające, że w postępowaniu, którego dotyczy skarga, nastąpiła przewlekłość postępowania, otwiera drogę do właściwego postępowania odszkodowawczego. Postanowienie uwzględniające skargę stanowi prejudykat, wiążący sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie.

Dla potwierdzenia jednolitej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w omawianej kwestii wskazać należy także na postanowienie z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. Ts 292/10 (OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 34), w którym Trybunał stwierdził: „Trybunał zwraca ponadto uwagę na szczególny charakter skargi na przewlekłość postępowania. Stanowi ona dwustopniową gwarancję wolności i praw konstytucyjnych: podstawową gwarancję tych wolności i praw stanowi prawo do sądu, a na wypadek gdyby prawo to nie było właściwie realizowane, stronie przysługuje skarga na przewlekłość postępowania. Skarga na przewlekłość postępowania stanowi zatem subsydiarny środek dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Jednocześnie postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania ma charakter akcesoryjny. Postępowanie wszczęte przez wniesienie skargi nie jest postępowaniem autonomicznym, lecz incydentalnym w ramach postępowania dotyczącego istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg rozprawy głównej. Na skutek wniesienia skargi nie rozpoczyna się nowe, samodzielne

postępowanie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2010 r., K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75). Ze względu na przedmiot skargi na przewlekłość postępowanie zainicjowane wniesieniem tego środka nie jest objęte gwarancją rozpoznania skargi przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39).".

Jak wynika z powyższego omówienia, Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie uznawał, że postępowanie, zainicjowane wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania, jest jedynie postępowaniem incydentalnym (wpadkowym), potwierdzając tym samym trafność powyższego stanowiska wynikającego z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05 (op. cit.).

Dlatego też pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zawarty w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13, iż postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania - mimo wpadkowego charakteru - nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, ale nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, wraz z nawiązaniem do argumentacji potwierdzającej to stanowisko zawartej w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. III SPZP 1/05 (op. cit.), stanowi niewątpliwie pewne odstępstwo od dotychczasowej, jednolitej linii orzeczniczej Trybunału w tej kwestii.

Skargi konstytucyjne wniesione w niniejszej sprawie dotyczą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz jego istotnych elementów, a mianowicie prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych (art. 78 Konstytucji) oraz zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29), „[z]godnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje w szczególności:

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,

4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy.

Rozważając treść prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składają się w szczególności następujące wymagania: 1) możności bycia wysłuchanym, 2) ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności oraz 3) zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu (zob. wyroki: z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29, s. 372; z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, s. 38; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7, s. 89; z 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61, s. 608).

Istotnym elementem prawa do sądu jest prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Dwuinstancyjność postępowania ma na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (zob. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, s. 818-819). Trybunał Konstytucyjny przypominał w swoim orzecznictwie, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności:

a) dostęp do sądu drugiej instancji, a co za tym idzie - przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji;

b) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji - co do zasady - sądowi wyższego szczebla, a w konsekwencji nadanie środkowi zaskarżenia charakteru dewolutywnego;

c) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne. (...).

Systematyzując i rozwijając dotychczasowe orzecznictwo, należy stwierdzić, że zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Zasada dwuinstancyjności ma zastosowanie w tym wypadku, gdy sąd pierwszej instancji rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji. Zasada ta odnosi się nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, ale może obejmować również te kwestie wpadkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu. Można podać tu m.in. przykład ukarania karą porządkową (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49). Zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wpadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wpadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.".

Na temat konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także w wyroku z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09 (OTK ZU nr 1/A/ 2010, poz. 1), stwierdzając m.in.: <<W najnowszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Umieszczenie

art. 176 ust. 1 w rozdziale VIII Konstytucji »Sądy i Trybunały« nakazuje przyjąć, że użyte w nim pojęcie »postępowanie sądowe« trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Polega ono na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzyganiu konfliktów indywidualnych. W tym sensie »postępowanie sądowe« z art. 176 ust. 1 Konstytucji oznacza postępowanie, w którym dochodzi do wydania merytorycznego orzeczenia co do istoty sprawy" (wyrok z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109).

Podtrzymując wyrażone w sprawie o sygn. SK 46/08 stanowisko, Trybunał stwierdza, że skoro konstytucyjnym obowiązkiem sprawujących wymiar sprawiedliwości sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji) jest sprawiedliwe oraz jawne rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), to „wzmacniającą" konstytucyjne prawo do sądu zasadę dwuinstancyjnego postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji) należy powiązać z pojęciem „sprawy" (zob. też wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29). W konsekwencji, stanowiący rozwinięcie prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji ustrojowy obowiązek ukształtowania dwuinstancyjnego postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której a) zachodzi konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, b) na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawnych, c) o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, d) gdy wykluczona jest arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę (nt. pojęcia sprawy zob. np. wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008).

Trybunał Konstytucyjny przypomina jednak, że o ile „przedmiotem roszczenia z art. 45 ust. 1 jest «rozpatrzenie sprawy», o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie" (cytowany wyrok o sygn. SK 46/08).

Pomimo że zasada dwuinstancyjności odnosi się do postępowania, które ma na celu rozpoznanie konstytucyjnie autonomicznie rozumianej „sprawy", Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż ustawodawca może przyznać prawo do zaskarżania orzeczeń, które nie rozstrzygają „sprawy" (w rozumieniu konstytucyjnym), a dotyczą jedynie tzw. kwestii incydentalnych, jak również orzeczeń, które zostały wydane w drugiej instancji lub zapadają w postępowaniu o charakterze nadzwyczajnym. Jednakże zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie konstytucyjnym poglądem, wprowadzenie dodatkowej kontroli wydanego w drugiej instancji orzeczenia wymaga uwzględnienia wszystkich istotnych wymogów konstytucyjnych (zob. np. wyrok z 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 i cytowane tam orzecznictwo). W szczególności chodzi tu o standardy rzetelnego procesu (por. wyrok z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44 oraz wyrok z 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 68/06, „nie jest jednak tak, iżby decydując się na wyjście poza minimalny standard gwarantowany przez art. 176 ust. 1 Konstytucji i stanowiąc przepisy wyznaczające dostęp do trzeciej instancji, ustawodawca mógł działać na zasadzie pełnej dowolności, i to niezależnie od tego, czy kasacja ukształtowana zostaje jako środek zaskarżenia wszczynający postępowanie przed kolejną instancją sądową, czy też – jako nadzwyczajny środek zaskarżenia inicjujący nadzwyczajne postępowanie kontrolne. W tym zakresie skrępowany jest bowiem innymi przepisami konstytucyjnymi".

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że nie sposób *a priori* wykluczyć istnienia norm konstytucyjnych, które w odniesieniu do konkretnej regulacji będą uzasadniać konstytucyjny wymóg wprowadzenia środka kontroli. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd, że „konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wpadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może

natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej" (cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 19/08; por. na przykładzie rozstrzygnięcia w sprawie zamiany kary grzywny na karę pozbawienia wolności: cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 26/04).>>.

Pogląd sprowadzający się do tezy, iż zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego należy wiązać z pojęciem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, a więc merytorycznym rozstrzygnięciem co do jej istoty, Trybunał Konstytucyjny potwierdził również m.in. w wyrokach z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110) oraz z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100), w którym stwierdził: <<We wcześniejszym orzecznictwie uznawano, że kategoryczna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego obowiązuje w odniesieniu do spraw rozpoznawanych od początku do końca przez sądy (zob. np. wyroki z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29 oraz powołane wyroki o sygn. SK 3/05 i SK 21/05). Jak stwierdzono w powołanym wyroku o sygn. K 36/09, pogląd ten ewoluował i obecnie przyjmuje się, że zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego należy powiązać z pojęciem „sprawy", a więc merytorycznym rozstrzygnięciem co do jej istoty (zob. np. wyrok z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109 oraz cytowane wyroki o sygn. SK 19/08 i SK 2/09). Obowiązywanie zasady dwuinstancyjnego postępowania nie musi jednak w sposób konieczny ograniczać się do głównego nurtu postępowania sądowego. Zasada ta ma zastosowanie także wobec kwestii rozstrzyganych incydentalnie, wpadkowo, poza nurtem postępowania „głównego", jeżeli dotyczą praw lub obowiązków danego podmiotu (por. np. powołane wyroki SK 31/01, SK 3/05, SK 19/08, SK 10/09 oraz wyroki z: 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78 i 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 38).

Ponadto, w określonych sytuacjach, jeżeli sąd drugiej instancji rozstrzyga jakąś kwestię wpadkową po raz pierwszy, to jej rozstrzygnięcie - z uwagi na istotne znaczenie dla praw jednostki - powinno być weryfikowane; niekoniecznie musi to być jednak weryfikacja w trybie instancyjnym (por. powołane wyroki o sygn. SK 21/11 i SK 38/09).>>.

W kontekście powyższego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, bardzo istotne znaczenie dla wyznaczenia zakresu normatywnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy".

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124), <<[n]ie jest ono [pojęcie „sprawy" – przyp. wł.] zdefiniowane w przepisach konstytucyjnych. Nie jest również jednoznacznie rozumiane w literaturze oraz orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie zwracał uwagę na ścisły związek pomiędzy terminem „sprawa" a zakresem konstytucyjnego prawa do sądu oraz wymierzaniem sprawiedliwości przez sądy (zob. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, cz. III, pkt 3; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002 poz. 50, cz. III, pkt 6).Termin „sprawa" występujący w art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w sposób autonomiczny w stosunku do rozumienia „sprawy" na gruncie konkretnych przepisów ustawowych. „Respektując ową autonomiczność pojęcia «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)" (wyrok TK z 10 maja

2000 r., sygn. K 21/99, cz. III, pkt 3). Konstytucyjne pojęcie „sprawy" odnosi się jednakże nie tylko do wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz może obejmować inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach danego podmiotu (zob. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, cz. III, pkt 4.4; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, cz. III, pkt 5). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy. W uchwale składu 7 sędziów z 28 marca 2012 r. (sygn. akt I KZP 26/11, OSNKW nr 4/2012, poz. 36) stwierdził: „Pojęcie «sprawa», interpretowane przy uwzględnieniu treści art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza sprawę w zakresie głównego przedmiotu postępowania, a także kwestii incydentalnej, która związana jest z możliwą ingerencją w sferę podstawowych praw zagwarantowanych przepisami Konstytucji".>>.

Z kolei w wyroku z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/12 (op. cit.) Trybunał Konstytucyjny podniósł: <<Dla wyznaczenia zakresu prawa do sądu w przedłożonej do rozpatrzenia skardze konstytucyjnej istotne znaczenie ma pojęcie „sprawy", której rozpoznania przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63) Trybunał Konstytucyjny uznał, że konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego „rozpatrzenie sprawy", zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych „wynikających" z obowiązujących przepisów prawnych. Istotą „rozpatrzenia sprawy" jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki. Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika też, że „rozpatrzenia sprawy" w sposób sprawiedliwy i jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki dokonuje niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przyjęcie takich założeń prowadzi do wniosku, że

„sprawa" w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, służącej rozstrzygnięciu o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata).

Trybunał Konstytucyjny zwracał przy tym uwagę, że podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, jest „każdy", tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia powołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy" dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa. Pojęcie „sprawy" nie zostało jednak określone w sposób jednoznaczny ani w doktrynie prawnej, ani w orzecznictwie. Poszczególne gałęzie prawa posługują się tym określeniem w różnych znaczeniach. Ich doktryna nie daje jasnych wskazówek do interpretacji art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustalając wykładnię tego przepisu, należy wziąć pod uwagę art. 175 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne oraz sądy wojskowe". Zgodnie z dominującym poglądem przedstawicieli doktryny prawnej do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych, sporów ze stosunków prawnych (zob. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16; L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne*, cz. 2, Warszawa 1998, s. 146). Konstytucyjny termin „sprawa" należy zatem odnieść przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też - wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu - żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje (por. H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka,* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997).>>.

Jeśli zaś chodzi o wykładnię pojęcia „pierwszej instancji", użytego w art. 78 Konstytucji, to należy stwierdzić, że na gruncie orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego nie jest ona jednolita. Zgodnie jednak z przeważającym poglądem, sądem pierwszej instancji jest sąd, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, prowadzące do rozstrzygnięcia przez ten organ sprawy, tj. wydania orzeczenia o prawach i obowiązkach stron wynikających z istniejącego między nimi sporu (zamiast wielu: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 21/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 38 i powołane tam orzecznictwo).

Za utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można uznać także pogląd, że dla uzyskania kwalifikacji „orzeczenia wydanego w pierwszej instancji" nie jest wystarczające rozstrzygnięcie przez sąd o danym zagadnieniu po raz pierwszy (*vide* - wyroki: z dnia 11 marca 2003 r., sygn. akt SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20; z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11 i z dnia 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08, op. cit.).

Przystępując do oceny zaskarżonej regulacji prawnej w kontekście wzorców kontroli z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji, stwierdzić należy, co następuje.

W świetle przedstawionego wyżej orzecznictwa sądów oraz dorobku doktryny nie ulega wątpliwości, że postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania ma charakter incydentalny (wpadkowy). Wpadkowy charakter tego postępowania wynika przy tym z tego, iż jest prowadzone w toku postępowania w określonej sprawie, której dotyczy (w tym przypadku - w sprawie cywilnej). Postępowanie to ma również charakter postępowania nadzorczego. Celem postępowania wywołanego skargą na przewlekłość w toku postępowania jest przy tym niewątpliwie przeciwdziałanie trwającej przewlekłości, zaś funkcją skargi jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego.

Jednocześnie - co wyżej zostało przedstawione - w orzecznictwie sądowym pojawiły się rozbieżności w kwestii, czy postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania ma za przedmiot odrębną sprawę, a w konsekwencji orzeczenie wydane w wyniku skargi jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, czy też postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, którego skarga dotyczy. Pomimo iż obecnie orzecznictwo Sądu Najwyższego skłania się do tego drugiego poglądu, charakter postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania w ujęciu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie wydaje się oczywisty. Nie ulega przy tym wątpliwości, że udzielenie prawidłowej i wiążącej odpowiedzi w powyższej kwestii będzie miało decydujący wpływ na ocenę konstytucyjności regulacji prawnej z art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c.

Pomimo iż dotychczasowe, przedstawione wyżej, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego skłania się ku stanowisku, iż postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi na przewlekłość nie jest postępowaniem autonomicznym, lecz wyłącznie postępowaniem incydentalnym w ramach postępowania dotyczącego istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg sprawy głównej, należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zawartym w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13, że postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania nosi także cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, a więc postępowanie to ma za przedmiot odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W tym miejscu należy przypomnieć, że, zgodnie z powołanym wyżej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, termin „sprawa", występujący w art. 45 ust. 1 Konstytucji, musi być interpretowany w sposób autonomiczny w stosunku do rozumienia „sprawy" na gruncie konkretnych przepisów

ustawowych. Jednocześnie, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, zaś z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102).

Nadto, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wąskie ujęcie „sprawy" na tle poszczególnych gałęzi prawa, a więc wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, op. cit.).

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, oraz postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13 (op. cit.), respektując autonomiczność pojęcia „sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku. Nadto Trybunał podkreślił, że „sprawa" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji to określone zadanie sądu, polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego w celu wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu. Istotne przy tym jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego.

Należy w tym miejscu podkreślić, że powyższe cechy odrębnej „sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, a w związku z powyższym skarga ta nie ma wyłącznie charakteru wpadkowego (incydentalnego), a postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość nie jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg sprawy głównej.

Podzielając pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zawarty w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 116/13 (op. cit.), iż postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania - mimo wpadkowego charakteru - nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, ale nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, zgodzić należy się z argumentacją Trybunału, iż wskazuje na to przede wszystkim uregulowanie tematyki skargi na przewlekłość postępowania w drodze osobnej ustawy, którą jest ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na przewlekłość postępowania.

Na ową odrębność postępowania, wywołanego skargą na przewlekłość, w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, wskazuje odmienny przedmiot i cel obu postępowań. W przypadku ustawy o skardze na przewlekłość postępowania przedmiot i cel tego postępowania wynika z brzmienia jej art. 2 i art. 6. Nie negując trafnego skądinąd poglądu, iż celem postępowania wywołanego skargą jest przeciwdziałanie przewlekłości i wywołanie szybkiej reakcji sądu właściwego do rozpoznania sprawy, należy jednakże zauważyć, że przepisy powyższe upoważniają stronę do wniesienia skargi o stwierdzenie, iż w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Skarga powinna przy tym zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, i przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie. Skarga może także zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę albo prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie

przygotowawcze zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej od 2000 zł do 20000 zł.

W tym kontekście należy dojść do wniosku, że postępowanie wywołane wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem autonomicznym od postępowania, którego skarga dotyczy, rozstrzyga bowiem co do istoty o prawie skarżącego do żądania stwierdzenia przewlekłości i żądania zasądzenia kwoty pieniężnej, a tym samym o odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Na odrębność postępowania wywołanego skargą na przewlekłość postępowania, w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, wskazuje także okoliczność, iż postępowania te toczą się pomiędzy innymi stronami (art. 3 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania) i inny jest sąd właściwy do rozpoznania skargi (art. 4 powołanej ustawy).

Nadto na odrębny charakter postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania względem postępowania w określonej sprawie wskazuje wreszcie prejudycjalny charakter rozstrzygnięcia. W art. 15 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania ustawodawca przewidział bowiem, że postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania. Należy bowiem mieć na uwadze, że, zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, 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.

Orzeczenie w sprawie wywołanej skargą na przewlekłość postępowania ma więc charakter merytoryczny i rozstrzyga sprawę co do istoty. W przypadku stwierdzenia przez sąd przewlekłości kwestia ta nie może już być podważana w późniejszym postępowaniu o odszkodowanie lub zadośćuczynienie.

Postanowienie uwzględniające skargę na przewlekłość postępowania rozstrzyga przy tym nie tylko o tym, że przewlekłość zaistniała, ale również o tym, że nastąpiło niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Natomiast, zgodnie z brzmieniem art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

W postanowieniu z dnia 17 września 2012 r., sygn. SK 12/10 (op. cit.), Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in.: <<Warto również wskazać, że zarówno w orzecznictwie SN, jak i w doktrynie prawnej nie budzi wątpliwości, że pojęcie „działanie niezgodne z prawem", którym posługuje się art. 77 ust. 1 Konstytucji, oznacza również działanie lub zaniechanie wypełniające przesłanki przewlekłości postępowania, o których mowa w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania. Z całą bowiem pewnością opieszałe postępowanie skutkujące wystąpieniem przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 2 u.s.p.p., narusza prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki" (...). Tym samym dochodzenie od Skarbu Państwa w odrębnym postępowaniu naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania pozostaje w ścisłym związku z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania lub zaniechania podczas wykonywania władzy publicznej. Mechanizm, o którym mowa w art. 15 i art. 16 u.s.p.p., służy więc z całą pewnością realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wynikłej z niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej.>>.

Jak z powyższego wynika, podstawowa z punktu widzenia odpowiedzialności cywilnej kwestia dotycząca niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej ustalana jest w postępowaniu wszczynanym na podstawie przepisów ustawy o skardze na

przewlekłość postępowania. Stwierdzenie zaistnienia przewlekłości w toku postępowania ze skargi wiąże sąd i jednocześnie zwalnia powoda z konieczności udowodnienia jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. zdarzenia, w wyniku którego nastąpiła szkoda, a więc przewlekłości w danym postępowaniu.

Prejudycjalny charakter rozstrzygnięcia w postępowaniu ze skargi na przewlekłość, wskazujący na odrębny charakter tego postępowania w stosunku do postępowania w określonej sprawie, objawia się także w przypadku oddalenia skargi na przewlekłość. Oddalenie skargi na przewlekłość jest bowiem równoznaczne z przesądzeniem braku zdarzenia, tj. stanu przewlekłości postępowania, będącego przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej. Oznacza to, że, w razie wydania postanowienia oddalającego skargę, podmiot skarżący nie ma już możliwości dochodzenia roszczenia odszkodowawczego w toku odrębnego postępowania z uwagi na przesądzoną kwestię nieistnienia przewlekłości w postępowaniu. Wynika to z faktu, iż regulacja z art. 15 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania pozostaje - co wyżej podkreślono - w ścisłym związku z art. 417^1 § 3 k.c. Wprawdzie z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania wynika, że tylko postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie i tylko co do stwierdzenia przewlekłości postępowania, jednak, biorąc pod uwagę brzmienie wyżej wymienionego przepisu Kodeksu cywilnego, wiążące dla sądu orzekającego o odszkodowaniu jest każde merytoryczne orzeczenie w przedmiocie skargi na przewlekłość, również to oddalające skargę. Osoba, której skargę na przewlekłość postępowania oddalono w jednoinstancyjnym postępowaniu sądowym, nie dysponując prejudykatem wymaganym przez art. 417^1 § 3 k.c. w postaci stwierdzenia przewlekłości „we właściwym postępowaniu", które to postępowanie zostało uregulowane właśnie w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania, traci możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa.

Zdaniem Piotra Góreckiego, Stanisława Stachowiaka i Pawła Wilińskiego (*Komentarz do art. 15 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, stan prawny na dzień 31 stycznia 2010 r., Lex): „Jeżeli skarga na opieszałość postępowania została uwzględniona, strona może w odrębnym postępowaniu cywilnym dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości od Skarbu Państwa albo - jeżeli opieszałość postępowania dotyczyła postępowania egzekucyjnego - solidarnie od Skarbu Państwa i komornika. Z komentowanego przepisu wynika zatem, że warunkiem koniecznym wystąpienia na drogę postępowania cywilnego, o ile sprawa co do istoty nie została zakończona, jest uprzednie uwzględnienie skargi w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.".

Warto w tym miejscu przytoczyć następujący pogląd A. Rzeteckiej - Gil (*Komentarz do art. 417^1 Kodeksu cywilnego*, stan prawny na dzień 19 września 2011 r., Lex): „Artykuł 417^1 § 3 k.c. reguluje odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania sądowego lub administracyjnego, jeżeli obowiązek wydania orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej przewiduje przepis prawa. Również w tym przypadku warunkiem *sine qua non* żądania odszkodowania jest uprzednie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji. Przepisy odrębne mogą uchylić tę przesłankę. Stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego następuje po przeprowadzeniu postępowania zgodnie z ustawą 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 z późn. zm.). Ustawa dotyczy postępowania cywilnego, karnego, sądowoadministracyjnego oraz egzekucyjnego. Skargę może wnieść strona, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to jest

konieczne do wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne do rozstrzygnięcia sprawy, lub dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej.".

Powyższe stanowisko potwierdza również orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. I ACa 1136/10, (nr Lex 1087204), Sąd Apelacyjny w Gdańsku stwierdził: „Stronie, której skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania została oddalona nie przysługuje roszczenie o odszkodowanie związane z zarzucaną przez nią przewlekłością postępowania.".

Należy w tym miejscu zauważyć, iż odrębność postępowania, wywołanego skargą na przewlekłość postępowania, w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, wynika także z materii rozstrzyganej w tym postępowaniu. Nie jest nią ocena prawidłowości zastosowania w sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego przy wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia, jak ma to miejsce w ramach kontroli apelacyjnej, ale zbadanie i ocena tego, czy sąd (w realiach niniejszej sprawy - sąd cywilny) prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest wydanie - co wyżej wskazano - rozstrzygnięć o charakterze prejudycjalnym o uwzględnieniu skargi na przewlekłość postępowania lub jej oddaleniu. Postanowienia te - wydane w postępowaniu jednoinstancyjnym - mają przy tym decydujący wpływ na pozycję prawną jednostki, a mianowicie na realizację jej prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej, czyli prawa do odszkodowania za bezprawne działania organów państwa.

Mając powyższe na uwadze, należy dojść do ustalenia, że orzekanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest odrębną „sprawą" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż obejmuje rozstrzyganie o prawach danego podmiotu (skarżącego) w relacji do władzy publicznej, na podstawie

norm prawnych wynikających z obowiązujących przepisów prawnych. W postanowieniu wydanym w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania chodzi bowiem o ustalenie, czy owa przewlekłość w toczącym się postępowaniu nastąpiła (uwzględnienie skargi), czy też nie miała ona miejsca (oddalenie skargi), a w konsekwencji, czy skarżący będzie miał prawo w postępowaniu cywilnym na zasadach ogólnych dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa, czy też prawa takiego mieć nie będzie. Sąd dokonuje przy tym prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego w celu wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach danego podmiotu, skierowanej do skarżącego. Wynikają z niej określone skutki prawne - w sprawach, których dotyczą przedmiotowe skargi konstytucyjne, wydanie postanowień o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania. Należy zauważyć także, iż wszystkie elementy stanu faktycznego, którego dotyczy skarga na przewlekłość postępowania, odnoszą się do sprawy konkretnej i tworzą całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia zostaną ostatecznie określone w wyniku kwalifikacji prawnej tego stanu faktycznego.

W rezultacie stwierdzić należy, iż wydane w sprawach skarżących dwa postanowienia sądów apelacyjnych o oddaleniu skarg na przewlekłość - niezależnie od ich nadzorczego charakteru - były postanowieniami o charakterze merytorycznym, dotyczącymi istoty sprawy, którą jest orzeczenie o prawie skarżącego do żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania i żądania zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej, a tym samym o odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Jednocześnie należy dojść do wniosku, że postanowienia sądów apelacyjnych wydane w sprawach skarżących były pierwszymi orzeczeniami „w sprawie" wydanymi przez sądy pierwszej instancji, przed którymi rozpoczęły się postępowania sądowe mające na celu wydanie rozstrzygnięć w przedmiocie sporu istniejącego pomiędzy stronami tych nowych postępowań - sporu dotyczącego zaistnienia konkretnej postaci bezprawności zachowania sądów

rozpoznających sprawy cywilne, czyli przewlekłości postępowania.

Jak już wyżej podniesiono, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego należy powiązać z pojęciem „sprawy", a więc merytorycznym rozstrzygnięciem co do jej istoty. Nadto należy mieć na uwadze, że art. 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117).

W rezultacie, mając na uwadze, iż rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, że sprawa ta korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Dlatego też art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394^1 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania cywilnego w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego