

Justyna Przybylska

Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych

Zaczęli proces w ziemstwie, potem w głównym sądzie,
w senacie, znowu w ziemstwie i w guberskim rządzie;
Wreszcie po wielu kosztach i ukazach licznych
sprawa wróciła znowu do sądów granicznych.

A. Mickiewicz, *Pan Tadeusz*

1. Wprowadzenie

Historycznie rzecz ujmując, przewlekłość wymiaru sprawiedliwości towarzyszy sądowi od wieków¹. Problematyka ta znalazła odbicie nie tylko w rozważaniach doktryny², ale także w literaturze pięknej, gdzie wielokrotnie w sposób satyryczny obnażano słabości i niesprawiedliwość społeczną, do jakiej prowadzi³.

W doktrynie polskiej dyskusja na temat przyspieszenia postępowania sądowego, powodów jego przewlekłości i odpowiedzialności państwa za ten stan rzeczy rozgorzała na skutek skarg wnoszonych przez poszkodowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

¹ K. P i a s e c k i, *Aby strony swarów prawnych rychły koniec mieli*, Gazeta Prawnicza z dnia 16 grudnia 1977 r.

² Bentham pisał, że przewlekłość jest jednym z „brzemion procedury sądowej”, cyt. za: K. P i a s e c k i, *op. cit.*

³ *Ibidem*. Autor podaje wiele przykładów z literatury, z polskiej warto zwrócić uwagę na twórczość Mickiewicza i Sienkiewicza.

(dalej ETPC). Stało się to możliwe po ratyfikowaniu przez Polskę Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 19 stycznia 1993 r.(dalej Konwencja)⁴.

Problematyka przewlekłości postępowania jest wycinkiem szerszego zagadnienia tzw. prawa do sądu – podstawowego prawa jednostki i ważnego elementu demokratycznego państwa prawnego. Prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP pozostaje w ścisłym związku z ochroną wolności i praw⁵. Jak podkreśla H. Mądrzak⁶, jest odrębnym i niezależnym od innych powiązań normatywnych prawem przysługującym jednostce na mocy postanowienia konstytucyjnego wobec państwa, które zakazując stosowania samopomocy wzięło na siebie ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W literaturze⁷ formułę prawa do sądu rozpatruje się w trzech płaszczyznach: norm prawa konstytucyjnego, prawa o ustroju sądów i proceduralnej.

W proceduralnym aspekcie prawo do sądu obejmuje trzy warunki rozpatrzenia sprawy: jawność, sprawiedliwość i brak nieuzasadnionej zwłoki⁸. Wynikają one w pierwszym rzędzie z Konstytucji, ale znajdują potwierdzenie także w art. 6 konwencji, która mówi o prawie do rzetelnego procesu sądowego: „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (...)” Konwencja jest częścią krajowego systemu prawnego, może więc być stosowana przez sądy i inne organa władz publicznych bezpośrednio⁹. Praktyka pozostawia jednak wiele do życzenia, sądy powołują się na nią przy orzekaniu za rzadko,

⁴ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁵ J. Gołaczynski, A. Krzywonoś, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 743.

⁶ H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (Studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s. 197.

⁷ T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, PiP 2003, z. 8, s. 20.

⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997, z. 11/12, s. 102.

⁹ M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, Kraków 1999, s. 18.

a w administracji jest właściwie nieobecna¹⁰. Od początku obowiązywania deklaracji rządu polskiego o wyrażeniu zgody na rozpatrywanie przez organy strasburskie skarg indywidualnych przeciwko Polsce, tj. od 1 maja 1993 r. do 31 października 1998 r., ETPC wydał trzy wyroki dotyczące przedłużającego się nadmiernie postępowania w sprawach cywilnych¹¹. Obserwuje się stałą tendencję wzrostową¹². Polska znalazła się w czołówce państw, w których funkcjonowanie sądów budzi najczęściej zastrzeżeń Trybunału z punktu widzenia sprawności postępowania¹³.

2. Pojęcie rozsądnego terminu postępowania

Państwa – sygnatariusze Konwencji i dodatkowych protokołów poddały się kontroli Europejskiej Komisji Praw Człowieka i ETPC, między innymi co do przestrzegania zawartego w art. 6 nakazu rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”, stąd też rozumienie tego pojęcia przez wymienione organy ma znaczenie istotne zarówno dla praktyki, jak i przede wszystkim dla wykładni tej przesłanki¹⁴. Tym większe, że konstytucyjny nakaz rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki, jako cechujący się wysokim stopniem generalności, nie został nigdzie zdefiniowany¹⁵.

Pojęcie przewlekłości postępowania niewątpliwie nasuwa skojarzenia z czasem jego trwania. W zakres tego zagadnienia wchodzi dwa zjawiska: po pierwsze, ile czasu efektywnie zużywa się na rozprawę bądź łącznie na wszystkie posiedzenia (tzw. czas wydatkowany), a po drugie, jak długo trwa proces od wpływu pozwu lub wniosku o wszczęcie postępowania do sądu do momentu jego zakończenia¹⁶. ETPC w zakresie oceny naruszenia przesłanki rozsądnego terminu postępowania uwzględnia łączny czas, jaki jest niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy, a więc przyjmuje

¹⁰ *Ibidem*, s. 19.

¹¹ M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 16 i 17.

¹² T. Woś, *op. cit.*, s. 22. Autor podaje, że w roku 2000 odsetek przyjętych do rozpoznania skarg zarzucających Polsce naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji wynosił 35,7%, w 2001 r. wzrósł do 41%, a w 2002 r. wynosił już 56,4%.

¹³ M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 22.

¹⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s.103.

¹⁵ T. Woś, *op. cit.*, s. 21.

¹⁶ Słusznie zwrócił na to uwagę K. Piascki, *Przewlekłość sądowego postępowania w sprawach cywilnych – przyczyny i środki zaradcze*, Nowe Prawo 1989, nr 4, s. 31.

drugą z wymienionych płaszczyzn zjawiska trwania procesu sądowego. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera ustalenie terminu początkowego i końcowego w dążeniu do zaspokojenia przez skarżącego roszczeń.

Najczęściej początek dochodzenia roszczeń w sprawach cywilnych kojarzony jest z wniesieniem pozwu lub wniosku o wszczęcie postępowania, co jest technicznoprosesowym środkiem wykonania prawa do sądu¹⁷. Wydawać by się mogło, że skoro w treści art. 6 konwencji mowa jest o postępowaniu przed sądem, to należy uznać moment wniesienia powództwa (wniosku) za początek postępowania w sprawie dochodzonego roszczenia. ETPC przyjął jednak znacznie szerszą interpretację terminu początkowego, upatrując go w pierwszym zgłoszeniu roszczenia przed właściwym podmiotem powołanym czy upoważnionym, w myśl przepisów prawa, do „rozpatrzenia” danej sprawy. Zahaczamy tu o pojęcie drogi sądowej w sprawach cywilnych i koncepcję postępowań tzw. prejurysdykcyjnych. Istota zjawiska polega na tym, że strona dochodząca ochrony prawnej ma możliwość lub obowiązek wykorzystania najpierw innego trybu załatwienia sprawy¹⁸. W takiej sytuacji dochodzi do tzw. warunkowej niedopuszczalności drogi sądowej. Jeśli ten inny sposób załatwienia sprawy nie zostanie przez stronę wyczerpany, to zgodnie z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.¹⁹ sąd odrzuci pozew. W tym zakresie Trybunał wypowiedział się, że państwo jest odpowiedzialne za opóźnienia nie tylko w działalności sądów rozpatrujących sprawę, ale również innych władz publicznych²⁰. Jeśli więc konieczne jest uprzednie uzyskanie decyzji administracyjnej, to ustalenie długości trwania postępowania sądowego (termin początkowy) obejmie także postępowanie administracyjne prowadzące do jej wydania (zarówno właściwe, jak i prejurysdykcyjne)²¹. Pozostaje natomiast kwestią otwartą, czy w przypadku innych postępowań przed-sądowych (brak organu władzy publicznej) Trybunał będzie dopatrywał

¹⁷ H. Mądrzak, *op. cit.*, s. 198.

¹⁸ K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*, Palestra 1985, s. 11.

¹⁹ Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.

²⁰ M.A. Nowicki, *Rzetelny proces w rozsądnym terminie w prawie europejskim*, Studia Europejskie 1997, nr 2, s. 55; tak też W. Hermeliński, *Skuteczny środek za-skarżenia przewlekłości postępowań sądowych*, Palestra 2002, nr 3/4, s. 9.

²¹ M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 50; także T. Woś, *op. cit.*, s. 21.

się terminu początkowego. Postępowania te niewątpliwie modyfikują zasadę dostępu do sądu, utrudniając możliwość zwrócenia się wprost do sądu (jest to więc forma ograniczenia)²². ETPC wypowiedział się wprawdzie, że prawo do sądu nie ma charakteru nieograniczonego i wymaga ze swej natury regulacji ze strony państwa²³, niemniej jednak postępowania prejurydykcyjne, przewidziane jako wymóg prawny, mogą mieć wpływ na długość poszukiwania ochrony.

Nieco mniej wątpliwości wzbudza ustalenie *dies ad quem* w dążeniu do zaspokojenia przez skarżącego roszczeń, choć i tu pojawiają się trudności. A. Sakowicz²⁴ pisze, że termin końcowy postępowania to wydanie „ostatniego orzeczenia w sprawie”, przy czym należy to rozumieć nie dosłownie, ale jako upływ terminu niezbędnego do uprawomocnienia się wyroku. Z kolei ETPC w jednym z wyroków stwierdził, że z punktu widzenia art. 6 ust. 1 konwencji, zakończenie postępowania co do *meritum* roszczenia nie zawsze oznacza końca „rozstrzygnięcia o prawach cywilnych” w rozumieniu tego przepisu. Rozstrzygający jest w takim wypadku moment, w którym dochodzone przez skarżącego roszczenie stało się rzeczywiście „skuteczne”, tzn. kiedy zostało ostatecznie zaspokojone²⁵. Jest to nawiązanie do zagadnienia, czy w sprawach cywilnych badany okres trwania postępowania obejmuje również fazę egzekucyjną. W sprawie *Silva Pontes przeciwko Portugalii*²⁶ Trybunał wyraźnie stwierdził, że długość postępowania egzekucyjnego w następstwie orzeczenia sądowego musi być brana pod uwagę przy ustalaniu rozsądnego terminu, w sytuacji gdy

²² K. Piasecki, *op. cit.*, s. 14.

²³ Wyrok ETPC z dnia 2001.06.19 w sprawie *Kreuz v. Poland*, LEX nr 47549; ponadto w sprawie *Dobranowski v. Poland* decyzja z dnia 17.01.1997 r., LEX nr 40999 ETPC stwierdził, że „(...) zastosowane ograniczenie nie może zamykać lub ograniczać dostępu w taki sposób i do takiego stopnia, by naruszone zostały same podstawy tego prawa.” W doktrynie podkreśla się, że ograniczenie danego prawa wtedy narusza jego istotę, kiedy powoduje niemożność jego realizacji w praktyce; J. Turczynowicz-Kosmowska, *Prawo do zaskarżania orzeczeń na tle art. 78 Konstytucji RP oraz orzecznictwa sądów polskich i Europejskiego Trybunału Praw człowieka*, [w:] *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 2001, s. 229.

²⁴ A. Sakowicz, *Rozsądny termin postępowania – pojęcie abstrakcyjne*, *Jurysta* 2001, nr 2, s. 17.

²⁵ Wyrok ETPC z dnia 02.07.2002 r. w sprawie *Hałka and others v. Poland*, LEX nr 54074.

²⁶ Cytuję za: M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 52.

spór może być definitywnie załatwiony dopiero w tej fazie. Stanowisko to następnie potwierdził, uznając, że nie musi ustosunkowywać się do zróżnicowanych poglądów co do tego, czy postępowanie egzekucyjne jest autonomiczne. Jego zadaniem jest ustalenie na podstawie Konwencji, a nie prawa krajowego, czy (a jeśli tak, to kiedy) stało się skuteczne prawo dochodzone przez skarżących²⁷. W ten sposób w drodze wykładni ETPC ustalił termin końcowy w dążeniu do zaspokojenia przez skarżącego roszczeń, podlegający ocenie w aspekcie przewlekłości, obejmując nim jako fazę ostatnią postępowanie egzekucyjne.

Obliczając długość trwania postępowania cywilnego, należy uwzględnić wszelkie wydarzenia procesowe zachodzące pomiędzy terminem początkowym a końcowym. W tym zakresie Trybunał podkreśla, że ocena postępowania sądowego obejmuje wszystkie stadia odwoławcze²⁸, jak również postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Podkreślił mianowicie, że orzeczenie TK może mieć wpływ na wynik toczącej się przed sądem powszechnym sprawy jako rozstrzygające dla praw i obowiązków o charakterze cywilnym²⁹, Jednocześnie zastrzegł³⁰, że rozciągnięcie na sądy konstytucyjne zasady rzetelnego procesu sądowego mogłoby mieć negatywny wpływ na konstytucyjną równowagę państw, dlatego art. 6 konwencji może być stosowany do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sposób ograniczony, tj. jedynie w przypadku postępowania incydentalnego lub postępowania w sprawie kwestii wstępnej³¹. Takie stanowisko Trybunału należy uznać za uzasadnione, biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. sąd może

²⁷ *Ibidem*, s. 53.

²⁸ Wyrok ETPC z dnia 26.10.2000 r. w sprawie Kudła v. Poland; „art. 6 ust. 1 Konwencji nie wymusza na państwach tworzenia sądów apelacyjnych lub kasacyjnych(...) Podczas gdy sposób, w jaki art. 6 ma być stosowany w odniesieniu do sądów apelacyjnych, bądź też kasacyjnych, uzależniony jest od szczególnych okoliczności prowadzonego postępowania, nie ma wątpliwości, że procedury apelacyjne bądź też kasacyjne mieszczą się w zakresie art. 6”.

²⁹ W sprawie Bock v. Niemcom z dnia 29.03.1989 r. cytując za: M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 51; w sprawie Ettl i inni v. Austrii z dnia 23.04.1987 r., tamże, s. 52.

³⁰ Orzeczenie z dnia 23.06.1993 r. w sprawie Ruiz – Mateos v. Hiszpania, cytując za: M.A. Nowicki, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996, s. 199-201.

³¹ M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 201.

zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania. Niewątpliwie czas rozstrzygnięcia pytania prawnego, dotyczącego zgodności z Konstytucją ustawy, która ma być zastosowana, wpływa na globalny czas trwania procesu. Podobnie zresztą będzie w razie skierowania pytań prawnych do Sądu Najwyższego. To ostatnie postępowanie podlegać będzie ocenie w kontekście art. 6 konwencji zarówno jako postępowanie odwoławcze, jak i w zakresie rozstrzygania zagadnień wstępnych.

Ustalone w ten sposób w drodze praktyki orzeczniczej Trybunału granice trwania postępowania sądowego w sprawach cywilnych podlegają następnie ocenie z punktu widzenia jego zgodności z zagwarantowanym w Konwencji prawem do sądu. Granice te nie mogą być jednak kojarzone bezpośrednio z samym tylko czasem, pojmowanym jako dający się określić w jednostkach przedział trwania postępowania (miesiące, lata). Ocenie podlega bowiem to, czy w tych granicach, w konkretnej sprawie doszło do uchybień powodujących nadmierną zwłokę w rozstrzygnięciu o prawach skarżącego. Jak wypowiedział się Trybunał w sprawie *Jagiello v. Polsce*³² „[o]cena, czy przewlekłość postępowania jest uzasadniona, musi być dokonywana w świetle szczególnych okoliczności sprawy i z uwzględnieniem takich kryteriów określonych w orzecznictwie Trybunału jak: stopień złożoności sprawy, zachowanie skarżącego i odpowiednich władz oraz znaczenie materii objętej skargą.” Może więc być i tak, że sprawa tocząca się nawet przez kilkanaście lat nie zostanie uznana przez Trybunał za przewlekłą, gdyż „artykuł 6 wymaga, aby postępowanie sądowe toczyło się sprawnie, ale zawiera również bardziej ogólną zasadę prawidłowego wymiaru sprawiedliwości”³³.

Trybunał przyjął więc wyważone stanowisko między sprawnością postępowania a jego pewnością, nie ma więc podstaw, by przypuszczać, że orzekanie odszkodowań z tytułu naruszenia art. 6 konwencji z powodu przewlekłości postępowania przyczyni się do niepewności orzeczeń (przyspieszanie ze względu na odpowiedzialność). Tym samym traci nieco na

³² Decyzja z dnia 30.04.2002 r. LEX nr 52956, także decyzja ETPC z dnia 05.04.2001 r. w sprawie *Malicka-Wąsowska v. Poland* LEX nr 46570.

³³ M.A. Nowicki, *Rzetelny proces...*, s. 57; autor przytacza więcej podobnych przykładów z orzecznictwa Trybunału.

znaczeniu slogan o tym, że wymiar sprawiedliwości szybki i pewny zawiera *contradictio in adiecto*. Stanowisko Trybunału wskazuje, że „pewność” jest istotnym elementem oceny przewlekłości postępowania i tam, gdzie była wyłączną przyczyną długiego trwania postępowania, tam nie ma podstaw do udzielenia ochrony na podstawie Konwencji, bowiem „rozsądny termin” został zachowany.

3. Przyczyny przewlekłości postępowania

Poruszane tu zagadnienie z uwagi na złożoność problematyki wzbudza wiele kontrowersji. Nie jest możliwe w tym opracowaniu omówienie wszystkich poszczególnych przypadków mogących powodować przewlekłość postępowania, poprzestaną więc na stworzeniu pewnych, dających się usystematyzować grup tych zdarzeń, podzielonych ze względu na źródło przyczyny.

Pierwszą, najczęściej wyróżnianą grupę można określić jako braki organizacyjne w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Tu zwraca się przede wszystkim uwagę na archaiczną bazę materialną³⁴.

Drugą grupę przyczyn mogących powodować przewlekłość można zaszerzować w kategorii statycznej struktury postępowania. Pojawiają się głosy, że nie ma tak idealnej pod względem normatywnym procedury, która byłaby w stanie zapewnić należyty bieg postępowania i jego efektywność³⁵. Nie miejsce tu na szczegółową analizę tego ciekawego zagadnienia, warto jednak zauważyć, że zarówno zasady procesowe, jak i poszczególne przepisy dotyczące procedury mają istotny wpływ na jej dynamikę, a w efekcie także na możliwość powstania przewlekłości.

Trzecią i zarazem ostatnią grupę przyczyn przewlekłości postępowania stanowią działania jego podmiotów. Jeżeli chodzi o strony (uczestników lub inne podmioty), to korzystanie z prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oznacza nie tylko obowiązek powstrzymania się od składania wniosków i odwołań mających na celu wyłącznie przed-

³⁴ A. Siemaszko, *Dostęp do sądu a przewlekłość postępowania*, Jurysta 1999, nr 1, s. 5 i 6.

³⁵ K. Piasecki, *Przewlekłość sądowego postępowania...*, s. 32.; także W. Sie-dlecki, *O przewlekłości sądowego postępowania cywilnego*, Nowe Prawo 1987, nr 2, s. 7.

łużenie sprawy czy doprowadzanie do celowych odroczeń, ale i podjęcia niezbędnych kroków umożliwiających sprawny przebieg postępowania³⁶. Zachowania przeciwne należy traktować jako przyczynienie się do powstania przewlekłości i z tego powodu odmówić możliwości uzyskania odszkodowania z tytułu niedochowania rozsądnego terminu. Jednakże od momentu, w którym strona zaniechała działań zmierzających do opóźnień, zachowanie organów procesowych sądu podlega już ocenie i przyznanie odszkodowania nie jest wykluczone³⁷. Istotnym zagadnieniem o wielu aspektach, z rozpatrywanego tu punktu widzenia, jest także osoba sędziego. Przede wszystkim chodzi tu o poziom kwalifikacji prawniczych, przygotowanie metodologiczne do sprawnego przeprowadzania rozprawy oraz jego możliwości natury obiektywnej³⁸. W. Siedlecki³⁹ upatrywał przyczyn niedostatecznej znajomości prawa przez niektórych sędziów w programach studiów prawniczych, które ograniczyły liczbę zajęć dydaktycznych. Podkreślał błędność poglądu, że przepisów prawa procesowego cywilnego można nauczyć się dopiero w toku pracy zawodowej. A przecież przepisy te normują sposób dokonywania czynności procesowych składających się na prawidłowy przebieg postępowania. Dokonanie czynności sprzecznych z normami stanowi naruszenie i prowadzi do uchybień procesowych, a jeżeli chodzi o działalność organów sądowych, to najczęstszą ich przyczyną jest zaniechanie obowiązków⁴⁰. Skutkiem uchybień procesowych sądu jest zaskarżalność wydanych orzeczeń⁴¹, przy czym podstawą do apelacji mogą być o tyle, o ile naruszenie przepisów procesowych miało wpływ na rozstrzygnięcie końcowe co do istoty⁴². Jest oczywiste, że również te uchybienia, które mogą być zaskarżane, wpływają na łączny czas rozpoznania sprawy, o czym była mowa w punkcie dotyczącym pojęcia

³⁶ M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 55.

³⁷ Wyrok ETPC z dnia 26.10.2000 r., LEX nr 42804, w sprawie Kudła v. Poland; patrz także szczegółowo opisany stan faktyczny w: P. Hein, A.J. Cremens, A. Gwizdałska, *Nadmierne opóźnienia – zagrożeniem dla zasady państwa prawa*, Jurysta 2001, nr 9, s. 3-5.

³⁸ K. Piasecki, *op. cit.*, s. 35.

³⁹ W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 6.

⁴⁰ W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971, s. 10.

⁴¹ W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 137.

⁴² D. Krupa, [w:] *Postępowanie cywilne*, red. H. Mądrzak, Warszawa 1999, s. 296.

rozsądnego terminu. Nie sposób jednak przyjąć innego rozwiązania niż to, że jakkolwiek sędzia jest funkcjonariuszem, od którego można i należy oczekiwać wysokiego poziomu wiedzy, to jednak nikt nie jest wolny od popełniania błędów, stąd też odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania obejmie i te przypadki, które można nazwać uchybieniami obiektywnymi, w odróżnieniu od uchybień, które są zależne od osoby sędziego i polegają na niewywiązaniu się ze szczególnych obowiązków, jakie nakłada na niego kodeks postępowania cywilnego w zakresie sprawnego toku rozpoznania sprawy. Ten właśnie moment skłania do refleksji nad kształtem odpowiedzialności państwa za przewlekłość postępowania.

4. Wpływ przyczyn przewlekłości postępowania na kształt odpowiedzialności państwa

Dyskusję na temat odpowiedzialności państwa za przekroczenie rozsądnego terminu postępowania wywołał w doktrynie polskiej wyrok SN⁴³ z dnia 27 stycznia 1999 r., którego teza brzmi następująco: „[p]rzewlekłość w rozpoznaniu sprawy nie może być utożsamiana wprost z dopuszczeniem się przez sędziów lub pracowników czynu niedozwolonego i uzasadniać odpowiedzialności Skarbu Państwa.” Choć nie brak głosów aprobujących⁴⁴ tę tezę, należy jednak przychylić się do stanowiska T. Miśiuk-Jodłowskiej⁴⁵, która uważa, „że o przewlekłości postępowania decyduje bezprawność, a więc naruszenie Konstytucji RP i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, nie jest zaś konieczne występowanie winy funkcjonariusza.” Jest to nawiązanie do dyskusji na temat kształtu odpowiedzialności państwa w związku z wejściem

⁴³ OSN IC 1999, nr 7/8 poz. 135. Sprawa nie doczekała się rozpoznania merytorycznego, gdyż pozew ze względu na brak jurysdykcji krajowej został odrzucony. W I i II instancji toczyła się przez ponad 5 lat.

⁴⁴ M. K o w a l s k i, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną przewlekłym postępowaniem sądowym – Glosa*, PPH 2000, nr 7, s. 51 i 52.

⁴⁵ T. M i s i u k - J o d ł o w s k a, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody powstałe w związku z przewlekłością sądowego postępowania cywilnego*, [w:] *Wokół problematyki cywilnoprosesowej. Studium teoretycznoprawne. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Kazimierza Korzana*, red. A. Nowak, Katowice 2001, s. 209-213; także *Glosa do wyroku SN z dnia 27 stycznia 1999 r. II CKN 201/98*, Palestra 2000, nr 4, s. 282-285.

w życie Konstytucji RP. W szczególności M. Safjan⁴⁶ pisał, że art. 77 ust. 1⁴⁷ zawiera własną treść normatywną, która pozwala na rekonstrukcję podstawowych przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej i nie może być traktowany jedynie jako potwierdzenie oczywistej idei odpowiedzialności. W połączeniu z art. 8 ust. 2⁴⁸ Konstytucji należy stwierdzić, że powinna być podjęta próba uzgodnienia przesłanek odpowiedzialności bądź przez zmianę wykładni art. 417 (oderwanie od winy), bądź przez zawężenie sfery jego stosowania, a więc z dopuszczeniem bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 jako podstawy odszkodowania w przypadku szkód wyrządzonych władczym działaniem władzy publicznej⁴⁹. Podobne stanowisko zajęła E. Łętowska⁵⁰, zaznaczając przy tym, że niezbędne jest wyraźne uregulowanie związanych z tym kwestii, co wymaga zmian w kodeksie cywilnym. Ostateczne w tym względzie stanowisko zajęli TK⁵¹, którzy zestawiając przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa przyjęte w art. 418 k.c., odwołując się do konstrukcji winy podwójnie kwalifikowanej, z rozwiązaniem zawartym w art. 77 ust. 1 Konstytucji, wskazała na ich wyraźną niezgodność. Jednocześnie orzekł, „że w wyniku uchylecia art. 418 k.c. odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia będzie ukształtowana w oparciu o formułę ogólną zawartą w art.

⁴⁶ M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, z. 4, s. 5 i 18.

⁴⁷ „Každy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.”

⁴⁸ Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

⁴⁹ M. Safjan, *op. cit.*, s. 18. Przeciwnie stanowisko zajęli A. Szpunar, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 1999, z. 6, s. 87-91. Wydaje się jednak, że poglądy A. Szpunara nie znalazły poparcia, o czym świadczy bogaty już dorobek doktryny poświęcony temu zagadnieniu.

⁵⁰ E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów k.c. o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999, z. 7, s. 80; por. także P. Dzienis, *Glosa do uchwały SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III CZP 11/99*, PS 2001, nr 5, s. 125; A. Górski, *Artykuł 417 k.c. – przepis niewłaściwie interpretowany czy niekonstytucyjny*, PS 2003, nr 1, s. 40; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia)*, Palestra 2000, nr 11/12, *passim*.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

417 k.c.”, przy czym ustalił jego powszechnie obowiązującą wykładnię w sposób odmienny niż dotychczas, tzn. odrywając ją od przesłanki winy. W nawiązaniu więc do podjętych rozważań należy zauważyć, że naruszenie rozsądnego terminu rozpoznania sprawy jest naruszeniem konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu i odpowiedzialność państwa na tle obowiązującego stanu prawnego nie powinna budzić wątpliwości. Stwierdzenie to daje się wyprowadzić z mocy prawa do sądu, które w proceduralnym aspekcie obejmuje warunek rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, a w tym względzie nie bez znaczenia pozostają wyróżnione powyżej grupy przyczyn przewlekłości postępowania. Państwo, zakazując stosowania samopomocy, wzięło na siebie ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Funkcja postępowania cywilnego, polegająca na rozstrzyganiu konfliktów prawnych, jest tą częścią wymiaru sprawiedliwości⁵², która polega na realizacji przewidzianej w przepisach prawa materialnego ochrony określonych dóbr i wartości, prowadząc jednocześnie do utrzymania porządku prawnego⁵³. Postępowanie cywilne dla realizacji wyznaczonej funkcji musi być wyposażone w odpowiednią strukturę, od której zależy sprawność osiągania zamierzonych skutków⁵⁴. Z norm prawa konstytucyjnego wynika zaś, że nie jest wystarczające samo tylko zapewnienie realizacji funkcji wymiaru sprawiedliwości, ale musi ona ponadto odpowiadać szczególnym wymogom prawa do sądu, w tym rozpatrzeniu sprawy w rozsądnym terminie. Ten aspekt prawa do sądu podkreśla także ETPC⁵⁵, stwierdzając: „[m]imo że art. 6 Konwencji gwarantuje prawo do rzetelnego procesu, nie statuuje on żadnych zasad dotyczących wewnętrznej procedury stosowanej przez sąd krajowy, co jest w pierwszym rzędzie materią regulacji prawa krajowego (...) Rolą Trybunału jest ocena, czy efekty takiej interpretacji są zgodne z Konwencją.” Przyjęcie zatem określonych rozwiązań w zakresie ukształtowania struktury postępowania

⁵² W. Berutowicz, *Sądowe postępowanie cywilne w zarysie*, Wrocław 1968, zeszyt I, s. 109.

⁵³ W. Berutowicz, *Funkcja ochronna postępowania cywilnego*, *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, Warszawa 1985, s. 20 i 36.

⁵⁴ W. Berutowicz, *Sądowe postępowanie...*, zeszyt II, s. 5.

⁵⁵ Decyzja ETPC z dnia 27.10.1999 r. w sprawie Januszewski and Wicherkiewicz v. Poland, LEX nr 41115.

nia, jeśli prowadzą do przewlekłości ponad uzasadnioną miarę wyznaczoną potrzebą pewności rozstrzygnięcia, nie może zwolnić państwa od odpowiedzialności. W tym tkwi wspomniana moc prawa do sądu. Nakłada ona na państwo obowiązek zapewnienia takiej jego realizacji, która uczyni zadość wszystkim jego wymogom. Nawiązując do przyczyn przewlekłości, należy wobec tego stwierdzić, że państwo jest odpowiedzialne zarówno za odpowiednią bazę materialną, umożliwiającą sprawne działanie organów wymiaru sprawiedliwości, jak i za odpowiednie ukształtowanie (strukturę) postępowania, dostosowane do jego funkcji i równoważące zasady sprawności i pewności rozstrzygnięć.

Pozostaje jeszcze do rozważenia wpływ trzeciej, wyróżnionej wyżej grupy przyczyn przewlekłości postępowania (uchybień procesowych sądu) na kształt odpowiedzialności państwa. Bez wątplenia roszczenia odszkodowawcze z powodu przekroczenia rozsądnego terminu rozpatrzenia sprawy wymierzone będą przeciwko Skarbowi Państwa i to zarówno w przypadku uchybień obiektywnych, jak i tych, które są zależne od osoby sędziego i polegają na niewywiązaniu się ze szczególnych obowiązków, jakie nakładają na niego przepisy kodeksu postępowania cywilnego w zakresie sprawnego toku rozpoznania sprawy. W tym przypadku powstaje pytanie o możliwość wystąpienia z pracowniczym roszczeniem regresowym⁵⁶. W doktrynie⁵⁷ podkreśla się, że wśród przyczyn przewlekłości postępowania niemalą rolę odgrywają zachowania samych sędziów. Wyjaśnienie tych szczególnych obowiązków spoczywających na organie sądu, a związanych z dążeniem do zapewnienia postępowaniu sprawności, wymaga nawiązania do art. 6 k.p.c., który stwierdza, że sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy. Zgodnie z przeważającym zapatrywaniem, wyrażona została w ten sposób zasada koncentracji materiału procesowego, mająca charakter postulatu wyrażnie skierowanego do organu procesowego. Z punktu widzenia nauki prawa można jednak powiedzieć, że nastąpiło w ten sposób nałożenie przez ustawodawcę obowiązku

⁵⁶ Słusznie zwraca uwagę na możliwość dochodzenia regresu wobec bezpośredniego sprawcy szkody E. Ł ę t o w s k a, *op. cit.*, s. 82.

⁵⁷ A. S i e m a s z k o, *op. cit.*, s. 4, 5 i 6.

określonego zachowania⁵⁸, któremu sędziowie powinni czynić zadość. Należy podkreślić normatywnie znaczenie tego zwrotu poprzez odniesienie go do wskazanego wyżej podmiotu (tj. sądu). Tym samym zwrot „sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania” znaczy tyle, że sądowi nakazane jest stosowanie wszystkich dostępnych środków przewidzianych w prawie procesowym, aby temu stanowi rzeczy zapobiegać. Nie jest to jednak obowiązek osiągnięcia skutku, lecz obowiązek działania, a tym samym słusznie podkreśla się postulatywny charakter normy z art. 6 k.p.c. Nie sposób w niniejszym opracowaniu wskazać wszystkich wchodzących w grę obowiązków sądu, należy jedynie stwierdzić, że przede wszystkim będą to te obowiązki, które wynikają z zasady kierownictwa sędziowskiego⁵⁹.

Jeśli zatem sąd nie zastosuje się do obowiązku przeciwdziałania przewlekłości postępowania wyrażonego w przepisie szczegółowym, wynikającym z norm procesowych, tym samym wskutek zaniechania doprowadza do opóźnień w rozstrzygnięciu sprawy (narusza obowiązek wynikający z art. 6), co może z kolei doprowadzić do odpowiedzialności państwa za niezachowanie rozsądnego terminu. Już E. Till⁶⁰ zauważył, że zasada odpowiedzialności państwa za swe organa działa prewencyjnie i przyczynia się do ustalenia idei poszanowania praw, a przekonanie przeciwne skłania do lekkomyślnego traktowania spraw publicznych. Tą jakże trafną myśl, o wychowawczym aspekcie idei odpowiedzialności, można odnieść także do poruszanej tu kwestii regresu skierowanego do sędziego za niewywiązanie się z obowiązków nałożonych przez przepisy procesowe, a prowadzących do odpowiedzialności państwa za przewlekłość postępowania, skoro prawidłowe zachowanie pozwoliłoby jej uniknąć.

⁵⁸ S. Wr onkowska, [w:] S. Wr onkowska, M. Zi eliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 35-38.

⁵⁹ S. Da lka, *Sądowe postępowanie cywilne*, Gdańsk 1984, s. 82-85; B. B l a d o w s k i, *Sędzia cywilista*, Kraków, s. 17-33; postanowienie SN z dnia 22.12.1971 r. II CZ 169/71, LEX nr 7041, w którym podkreślił, że opóźnienie złożenia opinii przez biegłego stanowi poważne uchybienie powodujące opóźnienie w przebiegu procesu i stanowi jedną z często występujących przyczyn przewlekania procesu. Sąd dysponuje środkiem służącym do wcielania w życie zasady procesowej, której daje wyraz normatywny art. 6 k.p.c. Jest nim obowiązek nałożenia, w myśl art. 287 k.p.c., grzywny; A. Zi eliński, *Glosa do wyroku SN z dnia 1.06.2000 r. I CKN 64/00*, Przegląd Sądowy 2001, nr 11/12, s. 260.

⁶⁰ Cytuję za: M. S a f j a n, *op. cit.*, s. 4.

5. Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania⁶¹

Kiedy przed ETPC toczył się proces w sprawie Kudła v. Polsce, nikt jeszcze nie przypuszczał, jak treść tego orzeczenia wpłynie radykalnie na zmiany w krajowym porządku prawnym. Istota wyroku tkwi w nowej interpretacji art. 13 konwencji⁶². Wcześniej Trybunał uważał, że jeśli prawo, którego dochodzi jednostka na podstawie Konwencji, należy do praw o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1, gwarancje wynikające z tego przepisu, obejmujące pełen zakres procedur sądowych, są bardziej rygorystyczne i pochłaniają gwarancje z art. 13⁶³, a w związku z tym odmawiał rozpatrywania dodatkowej skargi na brak skutecznego środka odwoławczego. W obliczu rosnącej liczby skarg napływających do Trybunału, których przedmiotem są przede wszystkim uchybienia prawu do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, dostrzegł obecnie potrzebę osobnego rozpatrywania skargi wniesionej na podstawie art. 13⁶⁴. Wsparcie w swojej argumentacji dostrzegł ETPC w art. 35 ust. 1⁶⁵ konwencji, wyrażającym zasadę wyczerpania środków krajowych, która oparta jest na odzwierciedlonym w art. 13 założeniu, że w prawie krajowym istnieje skuteczny i dostępny środek odwoławczy w odniesieniu do zarzutów naruszenia praw jednostki zagwarantowanych w Konwencji⁶⁶. Na marginesie należy dodać, że Trybunał w uzasadnieniu do wyroku w sprawie

⁶¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki Dz.U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843. Wejdzie w życie 17 września 2004 r.

⁶² Art. 13: „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

⁶³ Decyzja ETPC z dnia 07.05. 2002 r. w sprawie J. Rychlicka and R. Rychlicki v. Poland, LEX nr 53631.

⁶⁴ Wyrok w sprawie Kudła v. Poland *op. cit.*

⁶⁵ „Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji.”

⁶⁶ M. B a l c e r z a k, *Skuteczny środek odwoławczy w prawie krajowym a prawo do rozsądnego czasu postępowania, sprawa Kudła v. Polsce – wyrok z dnia 28 października 2000 r.*, [w:] *Polska wobec...*, s. 267. W kwestii art. 35, decyzja ETPC w sprawie Bukowski v. Poland, z dnia 06.11.2002 r., LEX nr 54076.

Kudła v. Polsce dostrzegł także moc prawa do sądu w rozważanym tu aspekcie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Stwierdził, że jakkolwiek art. 13 nie posuwa się tak daleko, by gwarantować środek pozwalający na kwestionowanie ustaw państw-stron z powodu braku dostępu do sądu, to jednak nie można tego samego wniosku wyciągać w odniesieniu do prawa rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie⁶⁷. W związku z tezą omawianego wyroku, wsparłą szeroką argumentacją, powstała konieczność wprowadzenia w Polsce odrębnego środka prawnego przysługującego stronom (uczestnikom) postępowań sądowych w związku z przewlekłością w rozpoznawaniu ich spraw.

We wstępnych pracach nad projektem ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym⁶⁸, podstawowym problemem, z jakim borykała się Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, było oznaczenie organu właściwego do rozpatrzenia odwołania. Poszczególne państwa-strony Konwencji stosują w tym zakresie różne rozwiązania. Spora część przyjęła system skargi konstytucyjnej, aczkolwiek nie brak indywidualnych rozwiązań⁶⁹. W koncepcjach dotyczących rozwiązania tego zagadnienia w Polsce pojawiła się propozycja, by rozpatrywanie skargi na przewlekłość postępowania sądowego następowało według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego o skargach i wnioskach. Komisja odrzuciła jednak to rozwiązanie, opierając się nie bez racji na stanowisku Trybunału, który nie uznaje tego rodzaju środka za spełniający wymóg skuteczności w rozumieniu art. 13 konwencji⁷⁰. W realiach polskiego wymiaru sprawiedliwości za uzasadnione uznała natomiast wprowadzenie rozwiązania opartego w podstawowych założeniach na ustawie włoskiej⁷¹. W związku

⁶⁷ *Ibidem*, s. 267.

⁶⁸ Projekt został opublikowany w: Nowa Currenda 2003, s. 37-61.

⁶⁹ Rozwiązania w poszczególnych krajach przedstawia M.A. Nowicki, *Środki służące pokrzywdzonym w związku z przewlekłością spraw sądowych (Krótki przegląd sytuacji w Europie)*, Jurysta 1999, nr 1, s. 23-24.

⁷⁰ Z uzasadnienia projektu, Nowa Currenda 2003, s. 44-57. *op. cit.*, s. 49 i 50.

⁷¹ *Ibidem*, s. 51; s. 47 ustawa włoska tzw. ustawa Pinto przyznaje każdemu, kto poniósł uszczerbek materialny lub niematerialny na skutek naruszenia rozsądnego terminu rozpoznania sprawy, prawo do słusznego odszkodowania. Z żądaniem można wystąpić zarówno w trakcie trwania postępowania, jak i w terminie 6 miesięcy po jej zakończeniu, z dopuszczeniem wniesienia kasacji.

z tym projekt w art. 4 przyjął, że organem powołanym do rozpatrzenia skargi jest sąd, wskazując w dalszej części jego właściwość.

Przewidywany tryb postępowania w uchwalonej już ustawie jest następujący. Jeśli skarga nie zostanie odrzucona (art. 9) wskutek braków formalnych (art. 6 ust. 2)⁷² lub jako wniesiona przez nieuprawnionego bądź z innych przyczyn jest niedopuszczalna, sąd ma obowiązek (art. 11) wydać orzeczenie w przedmiocie naruszenia prawa do rozsądnego terminu postępowania w ciągu dwóch miesięcy od daty złożenia skargi. W przypadku gdy skarga jest nieuzasadniona, następuje jej oddalenie (art. 12 ust. 1). Warunki oceny zasadności wzorowane są na stanowisku Trybunału i obejmują: charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawilosci, znaczenie dla strony rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość.

Oceniając zasadność skargi w wymienionych powyżej warunkach, sąd, zgodnie z art. 2 ust. 2, ocenia terminowość i prawidłowość podjętych czynności. Ocena prawidłowości zmierza prawdopodobnie do poruszanej w niniejszym artykule kwestii uchybień procesowych. Nie można bowiem przyjąć, aby mogła wkraczać w kwestie odnoszące się do badania *meritum* danej sprawy, natomiast ocena terminowości czy zachowania terminów, poza wypadkami gdy przepisy procesowe wyraźnie terminy takie przewidują, musi również uwzględniać warunki konkretnej sprawy.

Podstawowym efektem uwzględnienia skargi jest stwierdzenie, że nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 12 ust. 2). Na tym, według ustawy, w zasadzie kończą się obowiązki sądu i jego główne zadanie. Owszem, ma również obowiązek zalecenia sądowi, który dopuścił się przewlekłości, dokonania wskazanych czynności w wyznaczonym terminie, ale tylko na żądanie skarżącego, przy czym żądanie to musi być zawarte w treści skargi. Biorąc pod uwagę w zasadzie niezajomość, ewentualnie nikłą znajomość przepisów proceduralnych, a zwłaszcza dotyczących działań organu, przed

⁷² Krajowa Rada Komornicza w piśmie KRK/II/451/03, Nowa Currenda 2003, s. 57, przedstawiając uwagi do projektu, stwierdza, że art. 7 ust. 1 narusza prawo do sądu poprzez zapis o odrzuceniu skargi bez wezwania do uzupełnienia. Trybunał jednak zajmuje stanowisko wyważone w kwestii dostępu do sądu – patrz strona piąta niniejszego opracowania i powołane w przypisie 23 orzecznictwo.

którym toczy się postępowanie, można przypuszczać, że żądań takich nie będzie za wiele. A bez nich obowiązek sądu kończy się wraz ze stwierdzeniem naruszenia. Ustęp 4 art. 12 nie statuuje już obowiązku sądu, a wręcz ustanawia dowolność w zakresie podniesionego w skardze żądania zasądzenia sumy pieniężnej i to zarówno co do jej przyznania, jak i co do wysokości. Jak słusznie zauważyła Krajowa Rada Komornicza⁷³ (dalej KRK) już w uwagach do projektu, brak tu informacji co do charakteru prawnego „odpowiedniej sumy pieniężnej” i przesłanek jej przyznania.

Pozostając przy uwagach wysuniętych przez KRK⁷⁴, należy rozważyć proponowane zmiany w art. 1 omawianej ustawy, gdzie wnosi o wykreślenie słów „działania lub”, jako że, ich zdaniem, niezachowanie rozsądnego terminu może powstać jedynie wskutek beczynności: „[n]ie można więc postawić zarzutu naruszenia rozsądnego terminu w sprawie, w której proces trwa nawet wiele lat, jeżeli w procesie ustawicznie podejmowane są czynności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.” Takie też stanowisko zajmuje ETPC i w tym zakresie należy odesłać czytelnika do rozważań podjętych w punkcie drugim i zawartych tam wniosków. Jednakże uchybienia, które wpływają na długość procesu, mogą przybrać różne formy: może to być zupełna beczynność, beczynność wynikająca z niestosowania przepisów procesowych lub uchybienia polegające na niewłaściwym ich stosowaniu prowadzącym do zwłoki, a więc na działaniu⁷⁵. Z tego powodu proponowane zmiany nie wydają się właściwe, choć przyznać należy, że najczęściej będzie chodziło o zaniechanie.

Trudne do zaakceptowania byłyby również skutki zmiany treści art. 2 ust. 1 według postulatów KRK, przyznające możliwość wniesienia skargi, „jeżeli nie są podejmowane żadne czynności przez okres co najmniej jednego miesiąca”⁷⁶. Jest to stanowisko bardzo zaostrzające kryteria oceny przewlekłości w postępowaniu, które dodatkowo może powodować lawinowy napływ skarg. I tak, przykładowo, czy nie upłyne co najmniej

⁷³ Krajowa Rada Komornicza w piśmie KRK/II/451/03, s. 59.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 58.

⁷⁵ Uwagi dotyczące uchybień procesowych zawarte zostały w punkcie 3 i 4 niniejszego artykułu.

⁷⁶ Krajowa Rada Komornicza w piśmie KRK/II/451/03, s. 58.

miesiąc czasu bez podjęcia przez organ jakiegokolwiek czynności, jeśli sprawa jest skomplikowanej natury i postępowanie dowodowe wymaga opinii biegłego, który z przyczyn natury zupełnie obiektywnej, tj. rzetelnego wypełnienia zadania, potrzebuje na jego wykonanie więcej czasu? Czy wtedy należałoby profilaktycznie np. wyznaczyć posiedzenie sądu, aby „jakaś czynność została podjęta”? Wydaje się więc, że zawarta w ustawie treść art. 2 ust. 1, niezmieniona w stosunku do projektu, zasługuje w pełni na aprobatę. Odpowiada ona kierunkowi orzecznictwa ETPC i zachowuje równowagę między szybkością postępowania a jego pewnością.

Pozostaje jeszcze do rozważenia kwestia skuteczności proponowanego środka „odwoławczego” zarówno pod kątem wymogów stawianych przez ETPC, jak i dla potrzeb wewnętrznych, czyli ze względu na cel, jaki ma spełniać. Z orzecznictwa⁷⁷ Trybunału wynika, że środek ten jest skuteczny (zarówno pod względem praktycznym, jak i prawnym), jeżeli umożliwia skarżącemu ubieganie się o zadośćuczynienie w związku z podnoszonymi przez niego zarzutami i daje uzasadnione szanse powodzenia, natomiast nie stawia się wymogu pewności, że przyniesie korzystny rezultat. Z tego punktu widzenia omawiany projekt ustawy spełnia wymogi, chociaż budzi pewne zastrzeżenia zapis art. 12 ust. 4, stwarzający całkowitą arbitralność co do możliwości przyznania odszkodowania. Niezwykle ciekawym zagadnieniem jest natomiast skuteczność wprowadzanego środka ze względu na podkreślany wielokrotnie w uzasadnieniu cel jego wprowadzenia (pomijając oczywisty aspekt konieczności respektowania art. 13 konwencji). Stwierdza się mianowicie, że ukształtowanie skargi jako postępowania incydentalnego miało swe podłoże w konieczności ograniczenia przewlekłości i stworzenia mechanizmu prawnego wymuszającego rozpoznanie sprawy przez sąd, przy jednoczesnym niewielkim obciążeniu dla budżetu (art. 12 ust. 4 określa maksymalną kwotę na 10.000 zł)⁷⁸. Dalej podnosi się, że przecież „nie ma przeszkód prawnych, aby strona, która poniosła szkodę na skutek przewlekłego rozpoznania sprawy, dochodziła jej wyrównania na ogólnych zasadach prawa cywil-

⁷⁷ Wyrok ETPC w sprawie Kudła v. Poland, *op. cit.*; decyzja ETPC w sprawie Olczak v. Poland z dnia 07.11.2002 r., LEX nr 56783; decyzja ETPC z dnia 28.05.2002 r. w sprawie Urbańczyk v. Poland, LEX nr 55263; decyzja ETPC z dnia 16.10.2001 r. w sprawie Nowicka v. Poland, LEX nr 49834.

⁷⁸ Z uzasadnienia, *op. cit.*, s. 51 i 52.

nego, także po prawomocnym zakończeniu sprawy⁷⁹. I rzeczywiście tak jest, niemniej jednak rodzi się uzasadnione pytanie, czy wybrany sposób realizacji obowiązku wprowadzenia do systemu prawnego skargi na przewlekłość jest właściwy. Przede wszystkim spowoduje wielokrotność dochodzenia roszczeń nie tylko przez to, że umożliwi zgłaszanie skarg aż do zakończenia postępowania (z 12- lub 6-miesięczną przerwą, zależnie od rodzaju postępowania – art. 14), ale także przez system wyrównywania szkód w drodze osobnego procesu. W ten sposób zamiast jednego postępowania otrzymujemy dwa, a był to jeden z argumentów przemawiających przeciwko ukształtowaniu skargi na przewlekłość jako postępowania autonomicznego (dwuinstancyjność)⁸⁰. Po drugie, podkreśla się konieczność „wymuszenia” rozpoznania sprawy przez sąd. Biorąc pod uwagę, że cele unormowania tej skargi wynikające zarówno z Konwencji, jak i stanowiska ETPC są inne, należy przypuszczać, że ustawodawca stara się za pomocą jednego środka, do wprowadzenia którego został zobligowany, osiągnąć także ten cel „wymuszający”, chociaż to nie on powinien stanowić przyczynę pierwszoplanową. Wydaje się także, że wymuszenie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie powinno pójść inną drogą, dostępną także według obowiązujących rozwiązań. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów⁸¹, do zadań prezesa sądu należy analiza materiałów statystycznych dotyczących pracy nadzorowanych sądów, w szczególności stanu zaległości i sprawności postępowania oraz efektywności pracy sędziów, asesorów i referendarzy. Jeszcze bardziej skonkretyzowane są zadania przewodniczącego wydziału (§ 8 ust. 1), który kontroluje wykonywanie obowiązków przez sędziów poprzez ocenę sprawności postępowania, zwłaszcza w sprawach, w których postępowanie toczy się przewlekłe. Zgodnie z regulaminem wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych⁸², do obowiązków prezesa sądu w zakresie sprawowanego nadzoru należy

⁷⁹ *Ibidem*, s. 52.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 53.

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 r., Dz.U. Nr 187, poz. 1564.

⁸² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r., Dz.U. Nr 38, poz. 218.

rozpatrywanie skarg, wniosków i listów obywateli dotyczących pracy sądu (§ 38). W związku z tym należałoby rozważyć, czy do skarg na przewlekłość w trakcie trwania postępowania nie zastosować tego trybu z pewnymi, koniecznymi modyfikacjami. Z art. 13 ustawy wynika, że w zasadzie uchybienia procesowe powodujące przewlekłość mogą wywołać postępowanie dyscyplinarne. Czy do takich kroków potrzeba aż postępowania incydentalnego prowadzonego przez sąd w sprawie wytoczonej przez skarżącego? Wydaje się, że środki wystarczające do dyscyplinowania sądu (komornika) w trakcie trwania postępowania powinny wynikać z nadzoru. Tym bardziej, że trudno jest ocenić, czy doszło do przewlekłości postępowania ponad uzasadnioną miarę na podstawie kilku czynności procesowych, a to może prowadzić do wypłacania odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 12 ust. 4 projektu) przedwcześnie. Rodzi to też problemy oceny wysokości tych odszkodowań, jeżeli w trakcie postępowania zostanie zgłoszonych kilka skarg – czy przy kolejnej odejmować to, co uzyskał skarżący wcześniej, dokonując oceny globalnej, czy też za każdym razem oceniać to jedno konkretne opóźnienie. Wracając do ostatniego argumentu z uzasadnienia projektu dotyczącego obciążeń budżetu, należy zauważyć, że i z tego punktu widzenia lepszym rozwiązaniem co do skargi na przewlekłość byłoby ukształtowanie jej jako postępowania autonomicznego. Ocenione w sposób globalny postępowanie, z uwzględnieniem skarg zgłaszanych w trakcie jego trwania i załatwianych w trybie nadzoru, pozwoliłoby w jednym postępowaniu na ustalenie odszkodowania i jednocześnie ustalenie, w jakim stopniu zaistniały stan rzeczy odpowiada organ, który je prowadził. A więc, czy dopuścił się uchybień procesowych przez niewywiązanie się z obowiązków nałożonych przez przepisy procesowe, a prowadzących do odpowiedzialności państwa za przewlekłość postępowania, skoro prawidłowe zachowanie pozwoliłoby jej uniknąć. Wówczas możliwe byłoby zastosowanie trybu roszczenia regresowego (pracowniczego), z tym zastrzeżeniem oczywiście, że chodzi tu tylko o zaniedbania wynikające z jakości świadczonej pracy, więc nie byłyby to roszczenia kierowane z tytułu każdej przewlekłości, ale tylko z niejako „zawinionej”. Przyjęcie tego rozwiązania przyniosłoby znacznie lepsze efekty niż ewentualne sankcje w postaci odwołania np. komornika. Słuszne zarzuty w tym względzie przedstawiła

KRK⁸³ w stosunku do art. 17 projektu ustawy. Wprowadzenie możliwości dochodzenia roszczenia regresowego (pracowniczego) byłoby zabiegiem pożądanym zarówno z punktu widzenia obecnych skutków finansowych dla budżetu, jak i przyszłych, przez swój prewencyjny i wychowawczy charakter.

Osobnym i ciekawym zagadnieniem, chociaż już dalszej perspektywy, jest to, czy Trybunał, oceniając skargi przeciwko Polsce za naruszenie art. 6 konwencji, będzie zaliczał wprowadzone postępowanie incydentalne do globalnego terminu rozpoznania sprawy, co jest wysoce prawdopodobne, biorąc pod uwagę wcześniej zaprezentowane orzecznictwo ETPC w zakresie terminu początkowego i końcowego (przy postępowaniu autonomicznym nie byłoby tego problemu). Wprowadzenie skargi na przewlekłość w krajowym porządku prawnym nie oznacza bowiem, że sprawy z powodu naruszenia prawa do sądu nie będą trafiały z woli pokrzywdzonych przed forum ETPC po wyczerpaniu środków krajowych. Oznacza to tyle tylko, że państwo nie poniesie odpowiedzialności za sam brak odpowiednich środków przeciwdziałających przewlekłości postępowania.

6. Wnioski końcowe

Prawo do sądu jest odrębnym i niezależnym od innych powiązań normatywnych prawem przysługującym jednostce na mocy postanowienia konstytucyjnego wobec państwa, które zakazując stosowania samopomocy wzięło na siebie ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁸⁴. Jednym z jego wymogów w aspekcie proceduralnym jest rozsądny termin rozpatrzenia sprawy. Granice trwania postępowania zostały ustalone w praktyce orzecniczej ETPC i obejmują czas od pierwszego zgłoszenia roszczenia przed właściwym organem powołanym czy upoważnionym w myśl przepisów prawa do rozpatrzenia danej sprawy do momentu, w którym dochodzone przez skarżącego roszczenie stało się rzeczywiście skuteczne. Obliczając długotrwałość postępowania cywilnego, należy uwzględnić także wszelkie wydarzenia procesowe zachodzące pomiędzy

⁸³ Krajowa Rada Komornicza w piśmie KRK/II/451/03, s. 60.

⁸⁴ H. Mańdrzak, *op. cit.*, s. 197.

terminem początkowym a końcowym. Chodzi tu zarówno o postępowania odwoławcze, jak i rozstrzyganie pytań prawnych i zagadnień wstępnych. Przyjęte przez ETPC granice nie mogą być jednak kojarzone bezpośrednio z samym tylko czasem, pojmowanym jako dający się określić w jednostkach przedziałów trwania postępowania (miesiące, lata). Ocenie podlega bowiem to, czy w tych granicach w konkretnej sprawie doszło do uchybień powodujących nadmierną zwłokę w rozstrzyganiu o prawach skarżącego. Trybunał przyjął więc wyważone stanowisko między sprawnością postępowania a jego pewnością. „Pewność” jest istotnym elementem oceny przewlekłości postępowania i tam, gdzie była wyłączną przyczyną długiego trwania postępowania, nie ma podstaw do udzielenia ochrony na podstawie Konwencji, bowiem „rozsądny termin” został zachowany.

Przyjęta w ustawie koncepcja skargi na przewlekłość jako postępowania incydentalnego nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem ze względu na cele, jakie zamierza się w ten sposób osiągnąć. Skarga ta powinna służyć przede wszystkim stronom (uczestnikom) postępowania, a „konieczność wymuszenia” rozpoznania sprawy i niedopuszczania do uchybień procesowych powinna być osiągnięta poprzez tryb nadzoru i regresową odpowiedzialność, która miałaby charakter zarówno prewencyjny, jak i wychowawczy. Ponadto ukształtowanie tej skargi jako postępowania wпадkowego może przyczynić się do uwzględniania jej przez ETPC w kontekście obliczania długości trwania postępowania, które dopiero następnie jest oceniane według przyjętych kryteriów. W tym względzie postępowanie autonomiczne nie stwarzałoby takiego niebezpieczeństwa.