



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 3 marca 2020 r.

BADK.DPK.133.2.2020 MKo

P10-38/19	Data wpływu petycji 20 grudnia 2019 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 2 marca 2019 r.

**KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO
KODEKS POSTĘPOWANIA CYWILNEGO**

TEMAT

**UPROSZCZENIE I PRZYSPIESZENIE
POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna.

Osoba fizyczna.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego i ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, w celu skrócenia czasu trwania postępowań przed sądami karnymi i cywilnymi.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wyraził zdanie, że społeczeństwo oczekuje zmian w wymiarze sprawiedliwości w zakresie skrócenia czasu trwania postępowań sądowych, w tym celu postulował o zmianę Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego.

W zakresie zmian w Kodeksie postępowania karnego zaproponował dodanie zapisów umożliwiających skrócenie postępowania poprzez wprowadzenie zasady wyznaczania rozprawy po rozprawie tj. co najmniej raz w tygodniu, z możliwością odroczenia rozpraw o 7 dni.

Jednocześnie autor petycji wnosi o wprowadzenie na posiedzenia sądu I instancji obligatoryjne stawiennictwo prokuratora oraz wymogu rozpoznania apelacji w ciągu 45 dni. Kolejnym postulatem petycji jest wprowadzenie zapisów, które zwiększą rolę pokrzywdzonego, poprzez umożliwienie złożenia zażalenia na postanowienie o oddaleniu wniosków dowodowych podczas postępowania karnego (przygotowawczego).

Ponadto, autor petycji postuluje zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego, które stanowiłyby o skróceniu postępowania cywilnego, poprzez wyznaczanie przez sędziów terminów rozpraw co tydzień, z terminem odroczenia rozprawy na 7 dni oraz rozpatrzenia apelacji w ciągu 45 dni.

STAN PRAWNY:

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) w art. 6 stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro

małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

Dyrektywa sprawnego postępowania zawarta jest również w **Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych** (Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167), który w art. 14 ust. 3 pkt c zapewnia, iż każdy ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 45 ust. 1 stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30) dalej jako „k.p.k.”, stanowi, że przepisy kodeksu mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie (art. 2 § 1 pkt 4).

W sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego udział oskarżyciela publicznego w rozprawie jest obowiązkowy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Jeżeli postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia, niestawiennictwo oskarżyciela publicznego na rozprawie nie tamuje jej toku. Przewodniczący lub sąd mogą uznać obecność oskarżyciela publicznego za obowiązkową (art. 46 § 1 i 2 k.p.k.).

Przepisy ogólne o rozprawie prowadzonej w postępowaniu karnym w art. 366 § 1 stanowią, że przewodniczący kieruje rozprawą i czuwa nad jej prawidłowym przebiegiem, bacząc, aby zostały wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy. Ponadto, przewodniczący powinien dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na pierwszej rozprawie głównej.

Przewodniczący może przerwać rozprawę główną w celu przygotowania przez strony wniosków dowodowych lub sprowadzenia dowodu albo dla wypoczynku lub z innej ważnej przyczyny. Każdorazowa przerwa w rozprawie może trwać nie dłużej niż 42 dni (art. 401 § 1 i 2 k.p.k.). Sąd może odroczyć rozprawę tylko wtedy, gdy zarządzenie przerwy nie byłoby wystarczające. Rozprawę odroczoną prowadzi się w nowym terminie od początku. Sąd może wyjątkowo prowadzić rozprawę odroczoną w dalszym ciągu, chyba że skład sądu uległ zmianie (art. 404 § 1 k.p.k.).

Art. 459 k.p.k. stanowi, że zaskarżeniu zażaleniem podlegają takie postanowienia, które zamykają drogę do wydania wyroku i co środka zabezpieczającego oraz takie, na

które ustawa wyraźnie przewiduje zażalenie. Zażalenie przysługuje stronom, a także osobie, której postanowienie bezpośrednio dotyczy, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Przepisy Kodeksu postępowania karnego dotyczące zażaleń na postanowienia sądu stosuje się odpowiednio do zażaleń na postanowienia prokuratora i prowadzącego postępowanie przygotowawcze (art. 465 § 1). Na postanowienie prokuratora przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Zgodnie z art. 465 § 3 k.p.k. zażalenie na postanowienie prowadzącego postępowanie przygotowawcze, jeżeli nie jest nim prokurator, rozpoznaje prokurator sprawujący nadzór nad tym postępowaniem.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.), dalej jako: „k.p.c.”, w art. 214 § 1 stanowi, że rozprawa ulega odroczeniu, jeżeli sąd stwierdzi nieprawidłowość w doręczeniu wezwania albo jeżeli nieobecność strony jest wywołana nadzwyczajnym wydarzeniem lub inną znaną sądowi przeszkodą, której nie można przewyciężyć.

Ponadto sąd nawet na zgodny wniosek stron może odroczyć posiedzenie tylko z ważnej przyczyny (art. 156 k.p.c.).

Ustawa 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. z 2018 r. poz. 75 ze zm.) reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze.

Jednocześnie ustawa nie określa wprost granic temporalnych, w ramach których powinno dojść do rozpoznania sprawy. Konsekwentnie ustawodawca nie określił bezpośrednio czasu, po upływie którego następuje przewlekłość postępowania.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych.

W świetle art. 2 ust. 2 ustawy ocenie podlega terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Sejm 4 lipca 2019 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3137). Nowelizacja zmienia prawie 300 artykułów Kodeksu postępowania cywilnego.

Ustawą dokonano kompleksowej reformy przewidującej usprawnienie, uproszczenie i przyspieszenie postępowań przed sądami w sprawach cywilnych, której elementem jest m.in. wprowadzenie wielu rozwiązań służących rozstrzygnięciu znacznej części spraw już na pierwszej rozprawie i skrócenie drogi obywateli do sądów - sprawy mają się toczyć niedaleko miejsca ich zamieszkania, ograniczenie możliwości przedłużania postępowań, np. przez ciągłe wnoszenie zażaleń, zagwarantowanie obiektywizmu postępowań poprzez automatyczne wyłączenie sędziów i całych sądów w sytuacji, gdy ich bezstronność może być kwestionowana. Dodanie do Kodeksu postępowania cywilnego m.in. nowego art. 205¹, wprowadziło nową instytucję posiedzenia przygotowawczego, które co do zasady będzie obligatoryjne i powinno odbywać się poza salą rozpraw. Na posiedzeniu przygotowawczym mają być stworzone warunki oraz narzędzia do efektywnego poszukiwania alternatywnych form rozwiązywania sporów prawnych, w którym to poszukiwaniu porozumienia pomóc ma stronom sędzia. Głównym celem posiedzenia winno być dochodzenie ze stronami do znalezienia kompromisu oraz ugodowego załatwienia sprawy, co w konsekwencji powinno przełożyć się na przyspieszenie spraw prowadzonych w sądach cywilnych.

Po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawa weszła w życie, jednak część przepisów weszła w życie już 21 sierpnia 2019 r., czyli 14 dni od dnia ogłoszenia. Nowelizacja została opublikowana 6 sierpnia 2019 r. w Dzienniku Ustaw poz. 1469.

INFORMACJE DODATKOWE:

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej niejednokrotnie pochyłał się nad interpretacją pojęcia „rozsądny termin”. W jednym ze swoich wyroków (Wyrok z dnia 13 lipca 1983 r., Zimmermann i Steiner, Serie A tom 66/1983 pkt. 24 uzasadnienia), Trybunał stwierdził, iż Konwencję narusza nieuzasadnione przewleknięcie postępowania, a nie samo jego trwanie. To, czy sprawa została rozpatrzona w rozsądnym terminie, zależy od wielu okoliczności, które muszą być za każdym razem brane pod uwagę.

Dotychczasowe orzecznictwo organów konwencji (Eckle v. Niemcy z dnia 15 lipca 1982 r., A.51, Manzoni v. Włochy z dnia 19 lutego 1991 r., A.195-B, Kemmache v. Francja z dnia 27 listopada 1991 r., A.218, Abdoella v. Holandia z dnia 25 listopada 1992 r., A.248-A, Neumeister v. Austria z dnia 27 czerwca 1968 r., A.8, Ciricosta i Viola v. Włochy

z dnia 4 grudnia 1995 r., A.337) wypracowało następujące kryteria: złożoność (stopień skomplikowania) sprawy przede wszystkim pod względem jej stanu faktycznego, ale także należy zaliczyć tutaj skomplikowane kwestie prawne oraz możliwość pojawienia się wielu kwestii incydentalnych, zachowanie stron postępowania, czyli np. sposób prowadzenia sprawy przez organy państwowe, jak i przez osobę występującą z zarzutami, tj. skarżącego, stopień uciążliwości postępowania dla skarżącego, a także inne szczególne okoliczności mogące wpłynąć na wydłużenie rozpatrywania sprawy¹.

Sąd Najwyższy - Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w orzeczeniu z 27 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt I NSP 88/18 wyjaśnił, że naruszeniem prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest wielomiesięczna bezczynność sądu polegająca na niewyznaczeniu rozprawy. Za okres uzasadniający stwierdzenie przewlekłości postępowania uznawana przy tym jest bezczynność sądu drugiej instancji polegająca na niewyznaczeniu rozprawy apelacyjnej, trwająca co najmniej 12 miesięcy.

Ponadto, interpretując ustawę o przewlekłości poprzez pryzmat przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowiących jej podstawową perspektywę interpretacyjną, uznać należy, że zasadniczym celem skargi na przewlekłość postępowania jest zapewnienie ochrony uczestnikom postępowania sądowego przed ekscesywnymi opóźnieniami proceduralnymi. Jednocześnie przyjmuje się, że właściwa reakcja na przewlekłość postępowania obejmuje obok stwierdzenia, że doszło do naruszenia praw do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, podjęcie adekwatnych środków dla usunięcia skutków przewlekłości.

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

¹ P. Winiarski, Konstytucyjna dyrektywa postępowania bez nieuzasadnionej zwłoki jako element zasady prawa do sądu w postępowaniu karnym, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 3 (25)/2015.