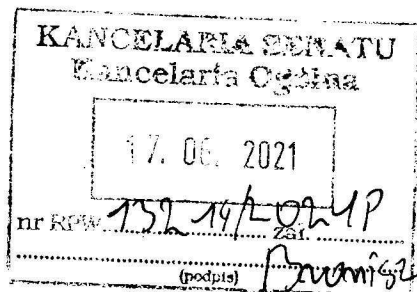




Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 16 czerwca 2021 r.

PPI-0131-1562/21



**Szanowny Pan**  
**Senator Aleksander Pociąg**

Przewodniczący  
Komisji Praw Człowieka,  
Praworządności i Petycji  
Senat RP

*Aleksander Pociąg Przewodniczący*

w odpowiedzi na Pańskie pismo z dnia 14 maja 2021 r. (wpłynęło do Sądu Najwyższego w dniu 18 maja 2021 r.), dotyczące podnoszonej w petycjach wniesionych do Senatu RP oraz w toku prac senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji zasadności nowelizacji przepisów 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 (dalej: ustawa o skardze na przewlekłość albo ustawa) – t.j. Dz.U. z 2018, poz. 75 – przedstawiam poniżej stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

## 1. Wprowadzenie

Załączony do skierowanego do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego pisma z dnia 14 maja 2021 r. stenogram z posiedzenia senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wskazuje, że przedmiotem stanowiska powinna być kwestia zasadności nowelizacji przepisów ustawy o skardze na przewlekłość w trzech sferach. Chodzi, po pierwsze, o wprowadzenie ustawowo określonych terminów wskazujących na zaistnienie zwłoki w toczącym się postępowaniu. Po drugie, przedmiotem stanowiska powinna być kwestia zasadności podniesienia kwoty odpowiedniej sumy pieniężnej zasądzonej w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania. Trzecim zagadnieniem wymagającym odniesienia jest problematyka dopuszczalności wnoszenia skarg na przewlekłość postępowania zabezpieczającego w sprawach cywilnych. Zagadnienia te zostaną omówione szczegółowo poniżej.

## 2. Ustawowo określone terminy wskazujące na zaistnienie przewlekłości postępowania

Przewlekłość postępowania została zdefiniowana przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość. Przepis ten przewiduje, że 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 albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Zgodnie z art. 2 ust. 1a ustawy definicja ta znajduje odpowiednie zastosowanie także do postępowania przygotowawczego. Ta dość ogólna definicja została przez ustawodawcę uzupełniona w art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość przez wskazanie okoliczności, które sąd orzekający w przedmiocie meritum skargi jest zobowiązany wziąć pod uwagę. Jak wskazano w tym unormowaniu, chodzi o ocenę terminowości i prawidłowości czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Dokonując tej oceny, uwzględnieniu powinien podlegać łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawikłaności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Powyższe unormowanie jasno wskazuje, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie sztywno określonych terminów na rozpoznanie spraw toczących się przed sądem, prokuratorem czy innym organem (*vide* art. 1 ust. 1-2 ustawy). Rozwiązanie to uzasadnione jest przede wszystkim dwoma racjami.

Po pierwsze, ustawa o skardze na przewlekłość pozwala na wniesienie skargi w bardzo wielu różnorodnych postępowaniach. Trudno byłoby zatem już choćby z tego powodu opracować jednolite terminy maksymalne rozpoznawania spraw. Nawet jednak jeżeli założyć, że taki zabieg byłby możliwy w odniesieniu do poszczególnych rodzajów spraw rozpoznawanych przez sądy i inne organy, to należy zauważyć, że w ramach powyższych kategorii sprawy są na tyle zróżnicowane (pod względem faktycznym, prawnym i proceduralnym), że musiałyby to niechybnie prowadzić w praktyce do stosowania takiego unormowania do bardzo wielu wadliwych rozstrzygnięć. W ramach tożsamyh kategorii występują bowiem sprawy, które nie wymagają dużego nakładu sił i środków do wyjaśnienia pojawiających się w nich kwestii faktycznych i prawnych. Te mogą być załatwione relatywnie szybko od ich wpływu do sądu. Dobrym przykładem są chociażby sprawy, które mogą zostać zakończone w postępowaniu nakazowym. Z drugiej strony, w wielu sprawach, nawet nieskomplikowanych faktycznie, pojawia się konieczność przesłuchania świadków, zasięgnięcia opinii biegłych, co wydatnie wydłuża czas postępowania. Szczególnie w tym ostatnim przypadku obiektywne czynniki, takie jak mała liczba biegłych określonej specjalności, powodują, że mimo najwyższej staranności organu procesowego czas niezbędny na sporządzenie opinii bywa np. kilkumiesięczny. Jeżeli dodatkowo odnotować, że w wielu sprawach organy procesowe

natrafiają na różnorakie problemy natury proceduralnej (w szczególności trudności z ustaleniem miejsca przebywania świadków, ich stawianiem w sądzie, uzyskaniem informacji z rejestrów, baz danych, etc.), to jako oczywista jawi się niecelowość ustalania sztywnych terminów zakończenia spraw odnoszących się do ich poszczególnych kategorii. Takie rozwiązanie nie tylko może doprowadzić do sytuacji, w której Skarb Państwa, a więc podatnicy, będą ponosić koszty czasu trwania postępowań, które w żaden sposób nie wynikają z wadliwej organizacji czy funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości, ale paradoksalnie spowodować, że w sprawach, które mogłyby zostać zakończone wcześniej, organy procesowe będą prowadzić postępowanie przez maksymalny wskazany w ustawie czas przyjmując, że do jego upływu nie może być mowy o przewlekłości. Z oczywistych zatem powodów należy odrzucić możliwość ustalenia (nawet rodzajowo) maksymalnego czasu trwania postępowań, który, jeżeli zostałby przekroczony, świadczyłby o przewlekłości postępowania.

Powyższe nie oznacza oczywiście, że czas rozpoznawania spraw toczących się przed sądem czy prokuratorem nie mógłby ulec skróceniu. Na ten problem należałoby jednak spojrzeć szerzej niż tylko przez pryzmat środka o reakcyjnym charakterze, którym jest skarga na przewlekłość postępowania. Bez wątplenia możliwe i pożądane jest bowiem wdrożenie wielu innych rozwiązań, które przyczynią się do przyspieszenia czasu trwania postępowań.

W pierwszej kolejności zabiegi takie mogą mieć charakter legislacyjny. Na aprobatę w tym zakresie zasługują chociażby rozwiązania, które obligują organy procesowe do podejmowania czynności, zwłaszcza w sprawach o szczególnym znaczeniu dla uczestników postępowania, w określonym terminie. Tytułem przykładu wskazać można choćby na przepis art. 463 § 2 kodeksu postępowania karnego, który przewiduje, że zażalenie na postanowienie w przedmiocie tymczasowego aresztowania oraz zabezpieczenia majątkowego powinno być przekazane do rozpoznania w ciągu 48 godzin. Oczywiście termin ten ma charakter instrukcyjny, ale nie oznacza to, że przekroczenie go nie rodzi żadnych konsekwencji prawnych. Te bowiem sytuują się w sferze różnorodnych instrumentów dyscyplinowania sędziów (czy innych pracowników organów wymiaru sprawiedliwości) i mają wymierne konsekwencje w zakresie ich statusu zawodowego. Tytułem przykładu wskazać można, że przepis art. 37 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm.) – dalej: u.s.p. – przewiduje, iż w przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, prezes właściwego sądu może niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia powzięcia wiadomości o uchybieniu, zwrócić na nie uwagę na piśmie sędziemu lub asesorowi sądowemu i żądać usunięcia skutków tego uchybienia. Zwrócenie uwagi sędziemu na piśmie niesie za sobą istotne konsekwencje z punktu widzenia rozwoju kariery sędziowskiej. Po pierwsze, przepis art. 91a § 6 u.s.p. przewiduje, że wymagany okres pięciu kolejnych lat pracy na danym stanowisku sędziowskim uprawniający do podwyższenia wynagrodzenia ulega wydłużeniu o trzy lata m.in. w razie trzykrotnego zwrócenia uwagi sędziemu w trybie określonym w art. 37 § 4 u.s.p. Po drugie, jest ono również brane pod uwagę w toku oceny kwalifikacji w przypadku ubiegania się przez danego sędziego o wolne stanowisko sędziowskie. Przepis art. 57b § 6 u.s.p. przewiduje bowiem, że w postępowaniu takim przedstawia się m.in. dokumenty dotyczące zwrócenia uwagi, o którym mowa w art. 37 §

4 u.s.p. Ponadto przepis art. 40 § 4 u.s.p. przewiduje, że zwrócenie sędziemu uwagi w trybie art. 37 § 4 u.s.p. może mieć także wpływ na usunięcie z akt osobowych postanowienia zawierającego wytknięcie uchybienia przez prezesa sądu. O ile bowiem co do zasady czynność ta dokonywana jest z urzędu po upływie pięciu lat od dnia uprawomocnienia się takiego postanowienia, o tyle jeżeli w tym okresie zwrócono sędziemu uwagę w trybie art. 37 § 4 u.s.p., dopuszczalne jest tylko jednoczesne usunięcie wszystkich wskazanych wyżej informacji.

Oprócz wskazanego powyżej przykładowo sposobu dynamizowania przebiegu postępowania zasadne jest wprowadzanie różnorodnych rozwiązań normatywnych ułatwiających komunikację (w szczególności przepływ pism procesowych) między uczestnikami postępowania oraz jego organami, instytucji prawnych pozwalających w porozumieniu z uczestnikami postępowania planować i organizować przebieg postępowania (np. posiedzenia przygotowawcze), a także pozwalających na zrzeczenie się uprawnień procesowych, których egzekwowanie nie jest w danym postępowaniu niezbędne (np. rezygnacja z jawnej rozprawy na rzecz niejawnego posiedzenia, zakończenie postępowania w trybach konsensualnych bez przeprowadzenia postępowania dowodowego).

Bardzo ważne znaczenie z perspektywy optymalizacji czasu trwania postępowań mają także zabiegi o charakterze pozanormatywnym. W pierwszej kolejności chodzi o wdrażanie różnorodnych rozwiązań organizacyjno-technicznych w zakresie organizacji pracy sądów i prokuratur, które przyspieszą procedowanie. W szczególności digitalizacja postępowań miałaby w tym zakresie bardzo istotne znaczenie, zwiększając dostęp do informacji procesowej (w szczególności akt postępowania), a także ograniczając czas niezbędny na obsługę interesantów w budynku sądu, co z kolei umożliwiłoby efektywniejsze wykorzystanie kadry urzędniczej.

Podsumowując, należy zatem stwierdzić, że zapewnienie sprawności postępowań sądowych powinno być postrzegane kompleksowo, jako system wielu regulacji i rozwiązań normatywnych zapewniających ten cel, a nie tylko sztywne mechanizmy sankcyjne, które miałyby wymuszać szybkie procedowanie.

Mając na względzie powyższe uwagi, należy być także świadomym obiektywnych ograniczeń w przyspieszaniu czasu trwania postępowań. Nie można bowiem nie dostrzec, że, w szczególności w sprawach karnych, przestrzeganie fundamentalnych praw uczestników postępowania, szczególnie niereprezentowanych przez fachowych przedstawicieli procesowych, przyczynia się do przedłużenia czasu trwania postępowania. Dotyczy to chociażby obowiązku zapewnienia osobistej obecności przynajmniej przed sądem pierwszej instancji czy umożliwienia uczestnictwa w czynnościach dowodowych przeprowadzonych przed sądem. Do przedłużenia czasu trwania postępowania przyczynia się także ograniczony formalizm w takich sprawach (vide np. art. 118 § 1 k.p.k.). Można byłoby oczywiście ograniczyć powyższe uprawnienia, co niewątpliwie przyczyniłoby się do przyspieszenia postępowania, ale oczywiste jest, że nie w tym kierunku powinny zmierzać ewentualne zmiany. Ważnym czynnikiem wydłużającym czas trwania postępowań jest także obieg dokumentów procesowych i niezbędny na to czas. Nie można zapominać, że np. terminy na wniesienie środków zaskarżenia, doręczanie orzeczeń w sposób gwarantujący ich odbiór i zapoznanie się

z nimi przez uczestnika postępowania mają także istotny walor gwarancyjny. Całokształt wskazanych powyżej okoliczności sprawia, że oczekiwanie na rozpoznanie sprawy (w szczególności uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia) w perspektywie kilkumiesięcznej jest w bardzo wielu sprawach zupełnie nierealistyczne, nawet przy założeniu bardzo sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Z tej zatem perspektywy wprowadzenie kilkumiesięcznych terminów maksymalnych rozpoznawania spraw mogłoby okazać się wręcz antygwarancyjne, skłaniając organy procesowe do podejmowania pochopnych rozstrzygnięć.

Negatywnie należy także odnieść się do propozycji wprowadzenia katalogu okoliczności, umożliwiających niestwierdzenie przewlekłości postępowania po upływie określonego ustawowo terminu. Takie rozwiązanie tylko pozornie zmieni aktualny stan rzeczy. Nawet bowiem jeżeli założyć, że możliwe byłoby taksatywne wymienienie wszystkich okoliczności usprawiedliwiających przedłużenie czasu trwania postępowania ponad ustawowo wskazane terminy maksymalne, to ujęcie takich przesłanek musiałoby być i tak dość ogólne (np. konieczność przesłuchania świadków, zasięgnięcia opinii biegłego, etc.), co pozostawiałoby sądom nie mniejszą dozę swobody niż obecnie. Rozwiązanie takie w żadnym zatem wypadku nie przyczyniłoby się do osiągnięcia celów zamierzonych przez autorów petycji skierowanych do Senatu RP.

Podsumowując, proponowane zmiany, które miałyby polegać na wprowadzeniu sztywnie określonych terminów maksymalnych czasu trwania postępowań uzupełnione ewentualnie o katalog okoliczności, które uzasadniałyby ich przedłużenie, należy ocenić negatywnie, jako rozwiązania, które nie przyczynią się do rozwiązania problemów wymiaru sprawiedliwości w zakresie sprawnego i terminowego procedowania.

### **3. Wysokość odpowiedniej sumy pieniężnej**

Problematyka orzekania tzw. odpowiedniej sumy pieniężnej jako szczególnej formy rekompensaty z tytułu przewlekłości postępowania uregulowana została w art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość. Przepis ten przewiduje, że 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 20 000 złotych. Wysokość sumy pieniężnej, w granicach wskazanych powyżej, wynosi nie mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania. Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania. Na poczet tej sumy zalicza się kwoty przyznane już skarżącemu tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie. Sumy pieniężnej nie przyznaje się w razie uwzględnienia skargi wniesionej przez Skarb Państwa albo państwowe jednostki sektora finansów publicznych. Należy odnotować, że przytoczone brzmienie przepisu art. 12 ust. 4 zostało mu nadane w wyniku nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość wprowadzonej ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 2103), której celem było

dostosowanie polskich unormowań do standardów strasburskich wynikających z wyroku pilotażowego ETPC z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11)<sup>1</sup>. W wyroku tym wskazano m.in. na problem zbyt niskich kwot pieniężnych zasądzanych przez polskie sądy w przypadku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania. W związku z powyższym, ustawodawca, wspomnianą powyżej ustawą nowelizującą, zdecydował się na uzupełnienie ustawowego wymiaru orzekanej odpowiedniej sumy pieniężnej wynoszącego od 2000 do 20000 zł o zastrzeżenie, że zasądzona kwota nie może wynosić mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania. Należy odnotować, że w projekcie ustawy nowelizującej z 2016 r. przewidziane zostało, że kwota ta powinna wynosić 1000 zł. Ograniczono ją jednak o połowę w toku prac parlamentarnych.

Oceniając obowiązujące obecnie uregulowanie dotyczące wysokości zasądzanych odpowiednich kwot pieniężnych należy zauważyć, że głównym punktem odniesienia jest w tym przypadku orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC albo Trybunał), który poddając interpretacji przepis art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC) wypracował w tym zakresie wskazówki dotyczące kształtowania właściwej ich wysokości. W pierwszej kolejności należy zrekapitulować orzecznictwo ETPC w zakresie kształtowania wysokości słusznego zadośćuczynienia zasądanego przez Trybunał za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Jak wskazuje się w doktrynie, organ ten przyjmuje, że „kwotą odpowiednią za rok trwającego postępowania, niezależnie od okresu zaistniałej przewlekłości, jest ok. 1000-1500 euro, a w przypadku gdy sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, przyznawane jest dodatkowo 2000 euro. Oczywiście kwoty te stanowią punkt wyjścia i mogą być ograniczane w zależności od okoliczności danej sprawy i stopy życiowej w danym kraju”<sup>2</sup>. Powyższe kwoty nie są jednak bezwzględnym wyznacznikiem determinującym wysokość analogicznych kwot, które powinny być zasądzane za przewlekłość postępowania przed sądami krajowymi. W tym ostatnim wypadku istotne znaczenie ma zdaniem ETPC to, że przyznawanie takich kwot przez sąd krajowy następuje znacznie szybciej niż w przypadku orzeczenia ich w postępowaniu toczącym się przed ETPC<sup>3</sup>. Dodatkowo, rozbieżności w przyznawanych kwotach, w szczególności ich niższy wymiar niż w przypadku analogicznym sum zasądzanych przez ETPC, nie muszą być zdaniem Trybunału nieuzasadnione, jeżeli ich wysokość kształtowana jest z uwzględnieniem poziomu życia w danym kraju oraz poszanowaniem zasad krajowego porządku prawnego<sup>4</sup>. Należy zauważyć, że w wyroku pilotażowym Rutkowski i inni przeciwko

---

<sup>1</sup> Wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce, skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11, § 206.

<sup>2</sup> W. Jasiński, *Efektywność skargi na przewlekłość postępowania: uwagi na tle wyroku ETPC w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, w: *Proces karny w dobie przemian: przebieg postępowania*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018, s. 487.

Gdańsk : Uniwersytet Gdański. Wydawnictwo, 2018, s. 473-492

<sup>3</sup> Por. wyrok ETPC z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie Apicella przeciwko Włochom, skarga nr 64890/01, § 26.

<sup>4</sup> Wyrok ETPC z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie Scordino przeciwko Włochom (nr 1), skarga nr 36813/97, §

Polsce ETPC przyjął, odnosząc się do realiów wniesionych trzech skarg, że wysokość odpowiedniej sumy pieniężnej zasądzanej przez sądy polskie powinna wynosić ok. 1000-1600 zł za jeden rok przewlekłości postępowania<sup>5</sup>. Warto także odnotować, że w najnowszych orzeczeniach ETPC stwierdzających naruszenie przez Polskę prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przyjmowano, że zasądzana przez polskie sądy w sprawach zainicjowanych skargą na przewlekłość postępowania odpowiednia suma pieniężna wynosząca odpowiednio 4% (sprawa Sławiński przeciwko Polsce) oraz 27% (sprawa Janulis przeciwko Polsce) tego, co zasądziłby w sprawie ETPC jest zbyt niską, co w konsekwencji stanowi naruszenie art. 13 EKPC. W omawianym kontekście zwraca także uwagę Decyzja ETPC w sprawie Załuska, Rogalska i 398 innych skarżących z dnia 20 czerwca 2017 r., w której wymienione zostały sumy pieniężne na rzecz skarżących zadeklarowane przez rząd polski w ramach jednostronnych oświadczeń i zaakceptowane przez tych ostatnich. W wielu wypadkach były to kwoty przekraczające (niekiedy znacznie) 20 tys. zł., a więc obowiązujące ustawowe maksimum, a jedynie w 12 sprawach na 130 była to kwota mniejsza niż 5 tys. złotych<sup>6</sup>. Choć ETPC nie miał jeszcze okazji, ze względu na średnio kilkuletni czas oczekiwania na rozpoznawanie wniesionych do niego skarg, kompleksowo ocenić funkcjonowania aspektu kompensacyjnego skargi na przewlekłość postępowania w jej obecnym kształcie, to należy jednak zauważyć, że obowiązujące przepisy, jakkolwiek niesprzeczne wprost z przytoczonymi standardami strasburskimi, rodzą jednak wątpliwości z perspektywy optymalnej ochrony prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Kwestia ta była już zresztą przedmiotem krytycznych uwag doktrynalnych.

Po pierwsze, podnosi się, co pośrednio potwierdza analiza decyzji ETPC w sprawie Załuska, Rogalska i 398 innych skarżących, że kwota 20 tys. zł może okazać się przynajmniej w niektórych sprawach nieuzasadnionym ograniczeniem wysokości odpowiedniej sumy pieniężnej<sup>7</sup>. Dodatkowo wskazuje się, że zmiana albo zniesienie górnej granicy wymiaru odpowiedniej sumy pieniężnej może okazać się czynnikiem pozytywnie wpływającym na ustalanie sum pieniężnych przyznawanych skarżącym w wysokości zgodnej ze standardami wynikającymi z orzecznictwa strasburskiego<sup>8</sup>.

Po drugie, wskazuje się, że wprowadzona kwota minimalna 500 zł za każdy rok stwierdzonej przewlekłości postępowania jest nieadekwatnie niska i nie spełnia standardu

---

203-207.

<sup>5</sup> Por. wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce, skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11, § 27, 48, 74. Por. też: M. Wąsek-Wiaderek, *Sprawa Kudła v. Poland z 2000 r.: prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji)*, w: *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka: sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce z 2000 r.*, red. E. H. Morawska, Warszawa 2019, s. 181.

<sup>6</sup> Jest to więcej niż wynosi średnia wysokość sumy pieniężnej przyznawanej z tytułu przewlekłości postępowania w latach 2007–2014, która wahała się w przypadku sądów okręgowych od 1986 zł do 3054 zł, a w przypadku sądów apelacyjnych od 2377 do 4260 zł. Por. wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce, skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11, § 109-116.

<sup>7</sup> Por. M. Wąsek-Wiaderek, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania z perspektywy wyroku pilotażowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce* [w:] *Prawo i proces karny w obliczu zmian*, red. J. Godyń, M. Hudzik, L. K. Paprzycki, Warszawa 2015, s. 156-157

<sup>8</sup> W. Jasiński, *Efektywność skargi...*, s. 488.

strasburskiego określonego w wyroku pilotażowym Rutkowski i inni przeciwko Polsce<sup>9</sup>. W tym kontekście akcentuje się również wadliwe ujęcie przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość w zakresie, w jakim reguluje on kwestię możliwości zasądzenia wyższej kwoty niż 500 zł za rok przewlekłego postępowania. *De lege lata* przewiduje on, że powinno to nastąpić po spełnieniu dwóch przesłanek: szczególnego znaczenia sprawy dla skarżącego oraz braku zawinionego przyczynienia się przez niego do zaistnienia przewlekłości. W związku z powyższym w literaturze podnosi się, że aktualne brzmienie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość może prowadzić do nieuzasadnionego ograniczania wysokości odpowiedniej sumy pieniężnej, sprzecznie ze wskazówkami dotyczącymi tej kwestii wynikającymi z orzecznictwa strasburskiego<sup>10</sup>. Stanowisko to jest zasadne. Należy bowiem zauważyć, że w toku postępowania skargowego oceniane są zasadniczo cztery czynniki: charakter danej sprawy, stopień jej faktycznej i prawnej zawiłości, jej znaczenie dla strony oraz zachowanie tej ostatniej w toku postępowania. Wszystkie one mają wpływ na ustalenia dotyczące terminowości i prawidłowości czynności podjętych przez organ procesowy w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie. Tym samym, w związku z różnorodnymi i złożonymi relacjami ich współwystępowania w toku postępowania będącego przedmiotem oceny z perspektywy przewlekłości, niezasadne jest limitowanie możliwości przyznania wyższej niż bazowa suma pieniężnej wyłącznie do przypadku zaistnienia pozytywnej przesłanki szczególnego znaczenia sprawy dla skarżącego. W omawianym kontekście warto też dodać, że w doktrynie postuluje się, aby wysokość sumy pieniężnej ustalać zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 3 ustawy o skardze na przewlekłość, który stanowi, że przepisy ustawy stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z EKPC<sup>11</sup>. Trudno jednak nie dostrzec, że w tym kontekście omawiane powyżej brzmienie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość nie wydaje się optymalne.

Po trzecie, w literaturze podnosi się, że barierą dla orzekania odpowiednich sum pieniężnych w wysokości odpowiadającej standardom strasburskim jest nakaz wypłaty tej sumy z budżetu sądu albo prokuratury prowadzących albo nadzorujących przewlekłe postępowanie. Biorąc pod uwagę, że nie we wszystkich wypadkach nadmierny czas trwania postępowań jest związany z wadliwościami, za które ta jednostka jest odpowiedzialna, może to skutkować tendencją do ograniczania wysokości orzekanych sum pieniężnych<sup>12</sup>.

W świetle powyższego należy zatem stwierdzić, że zasadne byłoby rozważenie zmiany brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość przynajmniej w zakresie wysokości kwoty bazowej przyznawanej skarżącemu za każdy rok przewlekłości postępowania oraz ujęcia przesłanek uzasadniających jej zwiększenie w danej sprawie, a także weryfikacji źródła finansowania zasądzanych z tytułu przewlekłości odpowiednich sum pieniężnych.

---

<sup>9</sup> O. M. Piaskowska, *Kryteria ustalania wysokości rekompensaty z tytułu przewlekłości w orzecznictwie Trybunału a nowe brzmienie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze*, w: *Przewlekłość postępowania sądowego*, red. O. M. Piaskowska, P.F. Piesiewicz, Warszawa 2018, s. 109.

<sup>10</sup> Por. M. Wąsek-Wiaderek, *Skuteczność...*, s. 181-182. Podobnie: O. M. Piaskowska, *Kryteria ustalania...*, s. 109.

<sup>11</sup> M. Wąsek-Wiaderek, *Skuteczność...*, s. 181-182 i cytowana tam literatura.

<sup>12</sup> W. Jasiński, *Efektywność skargi...*, s. 488-489 i cytowana tam literatura.



#### **4. Dopuszczalność wnoszenia skarg na przewlekłość postępowania zabezpieczającego w sprawach cywilnych**

Na pogłębione rozważenie zasługuje kolejny postulat, rozważany na posiedzeniu Komisji w dniu 28 kwietnia 2021 r. Mianowicie, uczestniczący w posiedzeniu pan Przemysław Koziński sformułował twierdzenie, iż postępowanie zabezpieczające w świetle judykatury jest „nieistotne co do meritum sprawy”, zaś linia „najnowszego” orzecznictwa SN w tej kwestii prowadzi do naruszenia prawa obywateli do uzyskania rozstrzygnięcia w sprawach zabezpieczenia, zwłaszcza w przypadku kontaktów z dzieckiem. Uczestnik posiedzenia dostrzegł brak doprecyzowania, czy postępowanie zabezpieczające jest postępowaniem zmierzającym do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie, podczas gdy w myśl art. 730<sup>1</sup> § 2 k.p.c. jest jego zdaniem inaczej.

Odnosząc się do powyższych argumentów, należy stwierdzić co następuje.

W pierwszej kolejności wypada przypomnieć brzmienie art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość, zgodnie z którym, 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 albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Odczytując treść przepisu w całości, nietrudno jest dostrzec, że wydanie rozstrzygnięcia kończącego postępowanie nie ogranicza się tylko do określonego aktu procesowego, a mianowicie do „wydania rozstrzygnięcia”, tj. orzeczenia, które kończy dane postępowanie. Chodzi bowiem generalnie o takie postępowanie, które służy realizacji prawa do „rozpoznania sprawy”. Podsumowując, prawidłowe odczytanie pojęcia „rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie” w art. 2 ust. 1 ustawy o skardze prowadzi do wniosku, że nie można przy tym ograniczyć się jedynie do aspektu formalnego — orzekania przez sąd, lecz wypada uwzględnić również aspekt materialny — rozstrzygnięcie „sprawy”.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w istocie od dawna już stoi na stanowisku, zgodnie z którym skarga na przewlekłość samoistnie nie przysługuje na opieszale prowadzenie postępowania zabezpieczającego w sprawach cywilnych. Postanowienia zabezpieczające nie mają charakteru „kończących postępowanie w sprawie”, gdyż rozstrzygają jedynie kwestię incydentalną, tzn. kończą etap postępowania w sprawie, związany z wnioskiem o dokonanie zabezpieczenia<sup>13</sup>. Dlatego też nie stanowi żadnego zaskoczenia stanowisko wyrażone m.in. w postanowieniu SN z dnia 10 stycznia 2017 r., III SPP 65/16<sup>14</sup>, zgodnie z którym żądanie zabezpieczenia nie konstituuje odrębnej sprawy i nie uprawnia do wniesienia skargi na przewlekłość. W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy przypomniał, że

---

<sup>13</sup> Postanowienia SN: z 10.07.2009 r., II CZ 32/09, LEX nr 1391224; z 17.04.2013 r., I CZ 1/13, LEX nr 1341652 (oba urzędowo niepubl., <http://www.sn.pl/>).

<sup>14</sup> Urzędowo niepubl., LEX nr 2203500, <http://www.sn.pl/>.

„przedmiotem postępowania wywołanego skargą na przewlekłość jest badanie podniesionego przez składającego skargę zarzutu, iż doszło do naruszenia przysługującego mu prawa do sądu przez przewlekłe prowadzenie postępowania zmierzającego do rozpoznania istoty sprawy. Taka intencja ustawodawcy została wprost wyrażona w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (Sejm RP VIII kadencji, druk Nr 851) gdzie wskazano, że "zgodnie ze standardem strasburskim ocenie podlega sprawność postępowania odnośnie do »zasadności oskarżenia w sprawie karnej« lub »w przedmiocie sporu odnośnie do praw i obowiązków o charakterze cywilnym« (por. art. 6 ust. 1 Konwencji). Z tego względu w proponowanej nowelizacji nie zmienia się zasady odwołującej się do czynności podejmowanych w celu zakończenia postępowania »w sprawie«, co koreluje z proponowanym obowiązkiem oceny sprawności postępowania jako całości, a nie jego poszczególnych fragmentów, faz, etapów, postępowań incydentalnych. Orzecznictwo strasburskie, a w ślad za nim nowelizacja, wiąży bowiem wysokość należnej sumy pieniężnej za przewlekłość z czasem trwania postępowania co do istoty sprawy (niezależnie od sposobu jego zakończenia). Skarga nie przysługuje więc wyłącznie na przewlekłość postępowania incydentalnego (np. w przedmiocie wyłączenia komornika lub sędziego (tak ETPCz: *Schreiber i Boetsch v. Francji*, skarga nr 58751/00), udzielenia zabezpieczenia, ustanowienia pełnomocnika z urzędu, zwolnienia od kosztów sądowych)". Na brak samodzielności postępowań incydentalnych wskazywał Sąd Najwyższy również w innych orzeczeniach<sup>15</sup>, na tle których przywołane w trakcie posiedzenia Komisji postanowienie SN z dnia 24 marca 2021 r., I NSP 191/20 nie może być postrzegane jako eksces, lecz jest jedynie konsekwencją ukształtowanej linii orzeczniczej, zresztą mającej swoje źródło w judykaturze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>16</sup>.

Oczywiście nieścisle, a wręcz mijające się z prawdą, jest przypisanie Sądowi Najwyższemu tezy, iż postępowanie zabezpieczające jest „nieistotne”. Wskazane wyżej orzecznictwo wynika bowiem jedynie z odczytania art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość w kontekście funkcji tego środka prawnego oraz stosunku zachodzącego pomiędzy cywilnym postępowaniem rozpoznawczym a zabezpieczającym. Sędziowie SN zdają sobie oczywiście sprawę, że interes w udzieleniu zabezpieczenia, wynikający ogólnie z ryzyka nieskuteczności orzeczenia merytorycznego w razie dłuższego czasu trwania postępowania głównego (*periculum in mora*), jest ściśle związany z rozstrzygnięciem w postępowaniu głównym<sup>17</sup>. Jednakże zgodnie z orzecznictwem, po pierwsze, terminy wskazane w art. 737 k.p.c. są terminami instrukcyjnymi, skierowanymi do sądu, lecz ich naruszenie nie powoduje automatycznie stwierdzenia przewlekłości, która podlega ocenie z uwzględnieniem szczegółowego kontekstu sytuacyjnego sprawy<sup>18</sup>. Po drugie, wydaje się, że nic nie wyklucza skargi o przewlekłość w sprawie, w której zostało wytoczone powództwo, opartej na zarzucie

<sup>15</sup> Zob. m.in. postanowienie SN z 24.09.2014 r., III SPP 206/14, OSNP 2016, nr 7, poz. 97.

<sup>16</sup> Zob. m.in. decyzję ETPC w przedmiocie dopuszczalności z 16.01.2003 r., *Verlagsgruppe News Gesellschaft mbH p. Austrii*, skarga nr 62763/00, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23005>, pkt 2 i cyt. tam orzecznictwo, które wskazuje, że postępowanie zabezpieczające nie stanowi rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostki o charakterze cywilnym i nie korzysta z ochrony na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC.

<sup>17</sup> Zob. m.in. A. Jakubecki, [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego, Tom 5. Postępowanie zabezpieczające*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2016, s. 71–78.

<sup>18</sup> Postanowienie SA w Katowicach z 30.09.2013 r., I S 117/13, urzędowo niepubl., LEX nr 1378727.

opieszalego rozpoznania wniosku o zabezpieczenie. Orzecznictwo SN jedynie akcentuje brak samoistności postępowania zabezpieczającego, nie zaś brak prawa do skargi na przewlekłość postępowania, w którym nie rozpoznano wniosku o zabezpieczenie we właściwym czasie.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że powyższe uwagi w żadnym stopniu nie przeczą prawdziwości obserwacji, że rozpoznawanie wniosków o udzielenie zabezpieczenia na podstawie art. 730 i następnych k.p.c. bywa długotrwałe i niekiedy trudne do obiektywnego usprawiedliwienia okolicznościami, które nie wynikają z działania samych sądów. Dotyczy to w szczególności sposobu spraw dotyczących kontaktów z dzieckiem, w których postępowanie powinno w ogóle toczyć się możliwie szybko — jakkolwiek zasadniczy obowiązek przeprowadzenia rozprawy zgodnie z art. 756<sup>1</sup> k.p.c. utrudnia niezwłoczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zabezpieczenia. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie bierze pod uwagę wpływ rozstrzygnięcia o środkach zabezpieczających kontakty z dzieckiem na rozsądny czas rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, o których mowa w art. 6 ust. 1 EKPC<sup>19</sup>, co jest ogólnie spójne z poczynionymi wcześniej uwagami na temat możliwości złożenia skargi na przewlekłość w sprawie głównej z uwagi na opóźnienie rozpoznania wniosku o zabezpieczenie.

Co więcej, nowsze orzecznictwo ETPC dopuszcza wnoszenie skarg do Trybunału opartych na naruszeniu art. 6 ust. 1 ETPC w razie przewlekłego orzekania w przedmiocie wniosków o zarządzenie środków tymczasowych itp. W tym zakresie, z wypowiedzi judykatury wynika wymaganie, aby po pierwsze, prawo, o które chodzi zarówno w postępowaniu głównym, jak i zabezpieczającym, miało charakter „cywilny” w autonomicznym rozumieniu tego pojęcia na mocy art. 6 EKPC; po drugie zaś, należy zbadać charakter środka tymczasowego, jego przedmiot i cel, a także jego skutki dla danego prawa. Ilekroć środek tymczasowy można uznać za skuteczny w celu określenia wchodzących w grę praw lub obowiązków cywilnych, niezależnie od okresu jego obowiązywania, art. 6 EKPC będzie miał zastosowanie<sup>20</sup>.

Również w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, choć bez związku z postępowaniem zabezpieczającym, podniesiono argument, iż urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmować wszelkie sytuacje — bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku. Odnosząc się do terminu ustanowionego w art. 781<sup>1</sup> k.p.c. w celu rozpoznania wniosku o nadanie klauzuli wykonalności, Trybunał zauważył, że w większości spraw rozstrzyganych w postępowaniu cywilnym sądy go nie dochowują, a nawet w sposób rażący przekraczają, co w przypadku braku sankcji skłania do jego kwalifikowania jako terminu instrukcyjnego. Tymczasem, przeciągający się w czasie brak postanowienia sądu o nadaniu klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu negatywnie kształtuje sytuację prawną wierzyciela.

<sup>19</sup> Zob. zwłaszcza wyrok ETPC z 19.10.2004 r., *Zita Jahnová p. Republice Czeskiej*, skarga nr 66448/01, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67117>, pkt 56.

<sup>20</sup> Wyrok ETPC [WI] z 15.10.2009 r., *Joseph Micallef p. Malcie*, skarga nr 17056/06, pkt 83-85; streszczenie, zob. M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2009*, Warszawa 2010, s. 184.

Zamknięcie drogi do sądu polega na tym, że wierzyciel nie może dochodzić przed sądem wyższej instancji obrony swych praw, tj. nie może „wymusić” innymi środkami prawnymi (z racji ich braku) na sądzie prowadzącym postępowanie klauzulowe terminowego załatwienia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności<sup>21</sup>. Z pewną ostrożnością powyższe argumenty można odnosić również do postępowania zabezpieczającego oraz terminu do rozpoznania wniosku o zabezpieczenie, o jakim mowa w art. 737 k.p.c.

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, nie można wykluczyć zasadności ograniczonej nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość, np. poprzez nadanie art. 2 ust. 1 następującego brzmienia: „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 albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego bądź zabezpieczenia roszczeń dochodzonych w postępowaniu sądowym (przewlekłość postępowania)”. Pozwoliłoby to zachować spójność rozwiązania, które polega na kwalifikacji postępowania zabezpieczającego jako wpadkowego, instrumentalnie powiązanego ze sprawą główną, jednak przy jednoczesnym zagwarantowaniu stronie możliwości oparcia skargi na przewlekłość bezpośrednio na zarzutach dotyczących czasu rozpoznania takiego wniosku. Należy przy tym podkreślić, że zasadnicza funkcja art. 737 k.p.c. nie uległaby zmianie.

z poważaniem

Dr hab. Małgorzata Manowska



---

<sup>21</sup> Wyrok TK z 3.07.2019 r., SK 14/18, OTK-A 2019, poz. 35.