



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 15 września 2020 r.

BADK.DPK.133.121.2020 GK

P10-77/20	Data wpływu petycji 14 lipca 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 14 września 2020 r.

**SKARGA NA NARUSZENIE PRAWA STRONY
DO ROZPOZNANIA SPRAWY
BEZ NIEUZASADNIONEJ ZWŁOKI**

TEMAT

**WSKAZANIE TERMINÓW
OKREŚLAJĄCYCH PRZEWLEKŁOŚĆ**

WNOSZACY PETYCJE: petycja indywidualna

Marek Nowak.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmian w ustawie 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 polegającą na:

- określeniu konkretnego terminu, po przekroczeniu którego z mocy prawa dojdzie do przewlekłości postępowania,
- ewentualnym zdefiniowaniu przypadków o charakterze wyjątkowym, gdy określenie konkretnego terminu nie ma lub może nie mieć zastosowania.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wnosi o określenie następujących terminów, po przekroczeniu których z mocy prawa dojdzie do przewlekłości postępowania:

- 10 miesięcy od 1 stycznia 2021 r.,
- 8 miesięcy od 1 stycznia 2022 r.,
- 6 miesięcy od 1 stycznia 2023 r.

Wnoszący petycję oczekuje ewentualnego zdefiniowania przypadków o charakterze wyjątkowym, gdy zachowanie ww. terminów nie ma lub nie może mieć zastosowania.

Autor petycji wskazuje, że żaden przepis nie określa w sposób wiążący w jakim terminie należy przeprowadzić postępowanie sądowe. Uważa, że za takie nie sposób uznać tzw. terminów instrukcyjnych, które są masowo naruszane przez sędziów. Podkreśla również, że art. 45 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Sąd Najwyższy przyjmuje, że o nieuzasadnionej zwłoce można mówić dopiero po 12 miesiącach bezczynności sądu. Autor petycji uważa, że jest to niewłaściwe rozumienie powinności władzy sądowniczej wobec obywateli. Podkreśla, że władze ustawodawcza i wykonawcza powinny rozważyć wprowadzenie istotnych zmian wpływających na realność oczekiwania usprawnienia działalności władzy sądowniczej, bowiem tylko współpraca trzech władz pozwoli uzyskać nową jakość funkcjonowania sądów. Powyższe powinno mieć zastosowanie analogicznie do postępowań prokuratorskich regulowanych ww. ustawą.

STAN PRAWNY:

Autor petycji nie wskazał, w których przepisach **ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu**

przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.) powinny być zawarte regulacje ze wskazanymi przez niego terminami. Można przyjąć domniemanie, że najwłaściwszy byłby art. 2 ustawy:

„1. 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).

1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do postępowania przygotowawczego.

1b. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 665, 666, 768, 1452 i 2217), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego.

2. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość 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, uwzględnia się 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 zawilosci, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.”

INFORMACJE DODATKOWE:

Sąd Apelacyjny w Krakowie w postanowieniu z 27 lutego 2018 r. (sygn. akt II S 5/17) orzekł, że przewlekłość postępowania występuje, gdy zwłoka jest nadmierna i nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach sprawy. Strony mogą oczekiwać, że potrzebne do wykonania czynności zabiorą odpowiednią ilość czasu, to jest będą wykonane bez zwłoki, której nie dałoby się uzasadnić, ukazującej beczynność lub niecelowość działań sądu. Ten sam sąd w postanowieniu z dnia 12 września 2017 r. (sygn. akt II S 12/17) określił, że przez

przewlekłość postępowania rozumie się w praktyce brak czynności zmierzających do rozstrzygnięcia, zachodzący dłużej niż jest to konieczne do rozważenia sprawy, czy to w fazie gromadzenia dowodów, czy w fazie rozważenia ich treści. Chodzi bowiem o to, by czynności zmierzające do wydania orzeczenia kończącego zabierały odpowiednią ilość czasu, to jest odbywały się bez zbędnej zwłoki.

Przemysław Domagała i Maciej Kiełbik w publikacji¹ wskazali, że konieczność całościowego spojrzenia na sprawę zobowiązuje do oceny, czy w dobrze zorganizowanym systemie prawnym, w którym organy procesowe działają racjonalnie i sprawnie (hipotetyczny system odniesienia), sprawa byłaby rozpoznawana tak długo jak w rzeczywistości. Tym samym konieczna jest nie tyle mechaniczna ocena technicznych aspektów sprawności postępowania (czy w sprawie w regularnych odstępach czasu podejmowane były jakiegokolwiek działania), ile ocena, czy postępowanie było prowadzone racjonalnie, tak aby zmierzało najkrótszą drogą do celu. Tym samym w sądowym postępowaniu w przedmiocie skargi dopuszczalne jest odniesienie się do merytorycznej zasadności podejmowanych w sprawie czynności.

Monika Florczak-Wątor² wskazuje, że trudno mówić o przeciętnym czasie oczekiwania na rozpatrzenie sprawy, nie odnosząc tego czasu do konkretnego rodzaju (kategorii) spraw. Niewątpliwie w sprawach skomplikowanych, wymagających np. zasięgnięcia opinii biegłego, przeciętny czas oczekiwania na rozstrzygnięcie będzie znacznie dłuższy niż w sprawach prostych. [...] Pojęcie „przeciętnego czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie” ma zatem swój sens i logikę jedynie w grupie spraw podobnych.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 marca 2013 r. (sygn. III SPP 13/13) stwierdził, że o przewlekłości postępowania można mówić zarówno wtedy, gdy sąd nie podejmuje żadnych czynności, jak i wtedy, gdy je podejmuje, ale są one nieprawidłowe i w ich następstwie dochodzi do zwłoki w rozpatrzeniu sprawy. Postanowienie z 19 grudnia 2019 r. (sygn. akt I NSP 173/19) zawiera natomiast stwierdzenie, że to na Państwie spoczywa obowiązek zorganizowania warunków należytego sprawowania władzy jurysdykcyjnej, w tym zapewnienia optymalnej obsady kadrowej sądów. Sąd Apelacyjny jako jednostka

¹ „Nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość postępowania Teza 1”, Domagała P., Kiełbik M., publ. PS 2017/3/85-102.

² Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 listopada 2004 r., GPP 1/04 Teza 1, Florczak-Wątor M, publ. ZNSA 2006/4-5/182.

reprezentująca Skarb Państwa ponosi zatem formalną odpowiedzialność za niewłaściwe wywiązywanie się przez Państwo z powyższego obowiązku.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 20 czerwca 2017 r. (sygn. akt 53491/10)³ wskazał, że polski parlament przyjął w dniu 30 listopada 2016 r. ustawę zmieniającą⁴ mającą na celu wyeliminowanie błędów systemowych wskazanych w wyroku *Rutkowski i inni*⁵. Zgodnie z obowiązującą obecnie ustawą, sądy rozpatrujące skargi na podstawie ustawy⁶, wobec brzmienia art. 1 ust. 3 ustawy, winny stosować ustawę „zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji”.

Dalej, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy po zmianie z 2016 r., sądy muszą uwzględniać „łączny dotychczasowy czas postępowania” oraz badać cały okres postępowania celem zbadania jego zgodności z wymogiem „rozsądnego terminu” z art. 6 ust. 1. Przepis ten ma na celu zakończenie wcześniejszej praktyki „fragmentacji postępowania”, ograniczającej badanie długości postępowania krajowego do jego obecnego etapu, po stwierdzeniu niezgodności tej praktyki z Konwencją oraz uznaniu jej za jedną z głównych przyczyn naruszenia art. 13.

Należy też wskazać, iż zmieniony art. 12 ust. 4 obok zobowiązania sądów, tak jak to miało miejsce na podstawie poprzedniej legislacji, do przyznawania w każdym uzasadnionym przypadku co najmniej minimalnej ustawowej sumy odszkodowania w wysokości 2 000 PLN, wprowadza nowy przepis, zgodnie z którym sądy winne przyznawać kwotę co najmniej 500 PLN za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania.

Na obecnym etapie, zanim sądy polskie nie wypracują swego orzecznictwa na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z 2004 r., Trybunał nie może spekulować, jaki wpływ będzie miał ten nowy element określania odszkodowania na dostosowanie poziomu rekompensaty na szczeblu krajowym ze standardami przyjętymi w orzecznictwie Trybunału. Mając na względzie fakt, iż systemowe naruszenie art. 13 w sprawie *Rutkowski i inni* wynikało z utrzymującej się, jeżeli nie przewlekłej, nieodpowiedniości zadośćuczynienia przyznanego za szkodę niemajątkową w przypadku nieuzasadnionej zwłoki na szczeblu krajowym, sądy krajowe odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu, by przyszłe odszkodowania rozsądnie odpowiadały standardom Trybunału w zakresie „odpowiedniego i wystarczającego zadośćuczynienia”. Jako

³ dotycząca prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie i zgodności z art. 6 ust. 1 Konwencji ustawy z dnia 17 czerwca 2017 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

⁴ ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych i niektórych innych ustaw.

⁵ wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2015, skarga nr 72287/10.

⁶ 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.

że, jak wskazano w wyroku pilotażowym, proces implementacji zasadniczo obejmuje zmianę praktyki i stanowiska sądów, to na organach sądowych spoczywa ostateczna odpowiedzialność za skuteczne wykonanie środków ogólnych wprowadzonych przez Państwo Polskie.

[...] Trzeba wskazać, iż szereg kwestii, które legły u podstaw naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji stwierdzonego w wyroku pilotażowym - tak zwana „fragmentacja postępowania” wynikająca z braku stosowania przez sądy krajowe orzecznictwa Trybunału w przedmiocie oceny „rozsądnego terminu” - zostało w noweli z 2016 r. uregulowanych. Jak wskazano, kwestia stwierdzonej ogólnej niedostateczności odszkodowań krajowych za przewlekłość postępowań może zostać jedynie rozwiązana w drodze przestrzegania w przyszłości przez sądy polskie standardów Trybunału dotyczących „odpowiedniego i wystarczającego zadośćuczynienia” oraz stosowania przez te sądy art. 12 ust. 4 ustawy zgodnie ze wskazanymi standardami.

Rząd podjął również kolejne działania mające na celu zapobieganie w przyszłości podobnym naruszeniom art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji, w tym niezbędnych zmian obowiązującej legislacji.

Wobec powyższego Trybunał stwierdza, iż pozwany rząd, w drodze różnych środków pojętych celem wykonania wyroku *Rutkowski i inni* oraz obiecanych zmian legislacyjnych przedstawionych w deklaracjach rządu, aktywnie i wiarygodnie podjął się zobowiązania do przyjęcia środków zmierzających do naprawienia wad systemowych w polskim ustawodawstwie i praktyce sądowej, wskazanych przez Trybunał w wyroku pilotażowym. Jakkolwiek na mocy art. 46 Konwencji to do Komitetu Ministrów należy ocena środków ogólnych i ich wykonania w ramach sprawowanego nadzoru nad wykonaniem podstawowego wyroku Trybunału, Trybunał, w ramach swej kompetencji do rozstrzygania, czy skreślić skargę z listy spraw na podstawie art. 37 ust. 1 lit. b) i art. 39 po zawarciu ugody pomiędzy stronami, nie może nie uwzględnić obecnych i obiecanych działań naprawczych ze strony rządu i nie uznać ich za czynnik pozytywny zmierzający do zapewnienia „poszanowania praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów”.

Mając na uwadze wskazany przedmiot wyroku pilotażowego i fakt, iż około 15 miesięcy po uprawomocnieniu się wyroku w sprawie *Rutkowski i inni* pozwane państwo wprowadziło środki ogólne w interesie innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji, jak i podjęło się podejmowania takich koniecznych środków w przyszłości, Trybunał stwierdza, iż niniejsza ugoda opiera się na poszanowaniu praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów. W związku z tym brak jest powodów uzasadniających dalsze badanie niniejszych skarg.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 45 ust. 1

wskazuje wprost, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 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.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167) w art. 14 ust. 3 pkt c stanowi, że każdy ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Sąd Najwyższy - Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych⁷ wskazał, że naruszeniem prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest wielomiesięczna beczynność sądu polegająca na niewyznaczeniu rozprawy. Za okres uzasadniający stwierdzenie przewlekłości postępowania uznawana przy tym jest beczynność sądu drugiej instancji polegająca na niewyznaczeniu rozprawy apelacyjnej, trwająca co najmniej 12 miesięcy.

UWAGI DODATKOWE:

Do Sejmu 14 lipca 2020 r. wpłynęła petycja w sprawie zmiany ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.), poprzez określenie konkretnego terminu, po przekroczeniu którego z mocy prawa dojdzie do przewlekłości postępowania i ew. wyjątków.

Petycja (BKSP-145-IX-167/20) 22 lipca br. została skierowana do Komisji do Spraw Petycji, gdzie oczekuje za rozpatrzenie.

OPRACOWAŁA

Gabriela Kopania

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁷ orzeczenie z 27 marca 2019 r., sygn. akt I NSP 88/18.