

## WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO DO SĄDU NAJWYŻSZEGO – PRAWIDŁOWE STOSOWANIE USTAWY O SKARDZE NA PRZEWLEKŁOŚĆ

W dniu 10 stycznia 2013 roku Prokurator Generalny, działając na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.), skierował do Sądu Najwyższego wniosek o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów zagadnienia prawnego wywołującego rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych co do wykładni art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora oraz postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, dalej: ustawa o skardze (Dz. U. z 2004 roku, Nr 179, poz. 1843 z późn. zm). Przedmiotem jego wniosku jest udzielenie odpowiedzi na pytanie *„Czy sąd oceniając naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki powinien badać tok całego postępowania sądowego, czy też rozpatrując skargę strony w powyższym zakresie, może ograniczyć ocenę naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, tylko do etapu postępowania w którym strona złożyła skargę?”*

Zagadnienie przedstawione do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu Sądowi Najwyższego zostało sformułowane przez Prokuratora Generalnego z uwagi na fakt, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak również sądów powszechnych rozpoznających skargi stron na przewlekłość postępowania sądowego i postępowania przygotowawczego istnieje rozbieżność co do wykładni pojawiającego się w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze sformułowania *„w toku postępowania w sprawie”*.

Jedna z dwóch przeciwstawnych linii orzeczniczych, jakie pojawiły się w tej kwestii w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych sprowadza się do stanowiska, iż tak sformułowany przepis ustawy uprawnia sąd do badania jedynie tego etapu postępowania, w toku którego wpłynęła skarga na przewlekłość. Z tego powodu sąd nie jest uprawniony do kontroli wcześniejszych etapów postępowania sądowego, które zostało zakończone w wyniku wydania merytorycznego orzeczenia kończącego postępowanie w danej instancji.

Jako przykłady postanowień Sądu Najwyższego zawierających powyższe stanowisko Prokurator Generalny wymienił postanowienia z dnia 18 lutego 2005 roku sygn. III SPP 19/05, Lex nr 154244; z dnia 19 stycznia 2006 roku sygn. III SPP 162/05, Lex nr 439157, z dnia 8 lipca 2005 roku sygn. III SPP 120/05, Lex nr 174302 oraz z dnia 19 stycznia 2006 roku

sygn. III SPP 162/05, Lex nr 439157. Analiza powyższych postanowień prowadzi do wniosku, iż Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż wydanie orzeczenia kończącego postępowanie jest wystarczającym warunkiem uznania skargi na przewlekłość postępowania za skuteczną. Powyższe stanowisko zakłada, iż *ratio legis* ustawy o skardze sprowadza się jedynie do przyśpieszenia aktualnie prowadzonego postępowania poprzez zdyscyplinowanie czynności podejmowanych na danym etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie. W tym kontekście ewentualne odszkodowanie dla składającego skargę staje się kwestią drugorzędą. Z tego też powodu rozpoznanie skargi po wydaniu orzeczenia nawet nieprawomocnego staje się bezprzedmiotowe i zbędne, chociażby w rozumieniu art. 355 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego.

Z drugiej jednak strony istnieje także wyrażona w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2004 roku sygn. III SPP 48/04, Lex nr 143419; z dnia 27 października 2005 roku sygn. III SPP 142/05, Lex nr 180319; z dnia 13 listopada 2007 roku sygn. III SPP 44/07, LEX nr 46741 odmienna linia orzecznicza, zgodnie z którą sformułowanie „*w toku postępowania*” dotyczy całego postępowania sądowego, aż do jego prawomocnego zakończenia. Takie podejście do omawianej kwestii w szczególności pozwala ocenić, czy przyczyną przewlekłości nie jest np. uchylene wyroku niższej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy gruntownej analizy powyższej linii orzeczniczej dokonał w uchwale z dnia 9 stycznia 2008 r. sygn. III SPZP 1/07, LEX nr 341671 wskazując iż określenie „*w toku postępowania w sprawie*” zakreśla jedynie termin do skutecznego wniesienia skargi. Z przepisu tego zaś nie można wyprowadzić wniosku, że badaniem skargi mogą być objęte tylko poszczególne etapy postępowania sądowego.

Powołując się na wskazane powyżej stanowiska Sądu Najwyższego, w analogiczny sposób orzekały sądy powszechne, tworząc dwie sprzeczne ze sobą linie orzecznicze.

Prokurator Generalny zaznaczył we wniosku, że wskazanych rozbieżności nie usunęła nowelizacja ustawy o skardze dokonana poprzez zmianę treści art. 4 wprowadzonej ustawą z dnia 20 lutego 2009 roku o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora oraz postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2009 r. nr 61, poz. 498). Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy, w art. 4, po ust. 1, dodane zostały ust. 1a i 1 b, zgodnie z którymi, jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym, lub sądem okręgowym i apelacyjnym - właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny. Wynikałoby z powyższego, iż możliwość

rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania już po jej nieprawomocnym zakończeniu w wyraźny sposób została dopuszczona poprzez wskazane zmiany w ustawie.

Niemniej jednak powyższa nowelizacja nie doprowadziła w orzecznictwie sądów do ujednolicenia wykładni terminu „w toku postępowania”, na co wskazują późniejsze orzeczenia Sądu Najwyższego, który w postanowieniach z dnia 9 lutego 2011 roku sygn. III SPP 34/10 i z dnia 21 kwietnia 2011 roku sygn. III SPP 2/11 ponownie doszedł do przekonania, iż należy badać wyłącznie ten okres postępowania, którego skarga dotyczy, dodając jednocześnie, iż rozpoznanie skargi po zapadnięciu wyroku staje się bezprzedmiotowe. Powyższą argumentację Sądu Najwyższego podzieliły między innymi Sąd Apelacyjny w Rzeszowie (postanowienie z dnia 22 lipca 2009 roku, sygn. III S 2/09) oraz Sąd Apelacyjny w Białymstoku (postanowienie z dnia 12 maja 2010 r., sygn. VIII S 3/10).

Z drugiej jednak strony w tym samym okresie po raz kolejny pojawiły się orzeczenia sądów powszechnych przeczące tej linii orzeczniczej, czego przykładem są postanowienia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2010 roku (sygn. II S – 27/10) i z dnia 6 kwietnia 2011 roku (sygn. II S 6/11), a także postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 23 listopada 2010 roku (sygn. II S 8/10).

Prokurator Generalny podkreślił we wniosku, że powołana wyżej jako ostatnia, linia orzecznicza sądów powszechnych, jest zgodna z postanowieniami art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz standardami orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w tym zakresie (powołano się na orzeczenia wydane m. in. w sprawach *Kęsicczy przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 16 czerwca 2009 roku, skarga nr 13933/04, *Magoch przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 2 lutego 2010 roku, skarga nr 29539, *Wiśniewska przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 roku, skarga nr 42401). Nie ulega wątpliwości, że sąd rozpoznając skargę na przewlekłość postępowania sądowego i dokonując oceny pojęcia „rozsądny termin rozpoznania sprawy” ma obowiązek uwzględnić całą długość postępowania przy ocenie, czy doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki niezależnie od etapu postępowania sądowego. Prokurator zaakcentował przy tym, że prawo do sprawnego postępowania określone jako prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest podstawowym prawem zagwarantowanym w art. 6 ust. 1 zd. pierwsze Konwencji, która z mocy art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ma pierwszeństwo przed ustawą w krajowym porządku prawnym.

Skierowanie do Sądu Najwyższego powyższego wniosku ma niebagatelne znaczenie dla obecnej sytuacji Polski w kontekście stwierdzanych przez Europejski Trybunał Praw

Człowieka naruszeń dotyczących art. 6 ust. 1 Konwencji w związku z nadmierną długością postępowań sądowych. Jak wynika z analizy orzecznictwa Trybunału dotyczącego problemu nieprawidłowego funkcjonowania polskiej ustawy o skardze na przewlekłość, bardzo duża liczba spraw przegranych przez Polskę dotyczy właśnie dokonywania przez sądy krajowe – przy ocenie zasadności skargi - tzw. fragmentacji postępowania, tj. badania jedynie fragmentu postępowania sądowego, nie zaś jego całości, co jest sprzeczne z wymogami art. 6 ust. 1 Konwencji.

Dodatkowo, dokonywanie przez sądy fragmentacji postępowania w wielu przypadkach pociąga za sobą zasądzenie zbyt niskich – z punktu widzenia standardów ETPCz – sum pieniężnych z tytułu przewlekłości postępowania sądowego – jakkolwiek problem ten występuje także niezależnie od tego, czy badana jest długość całego postępowania czy tylko określonego jego etapu. Przypomnieć przy tym należy, iż Trybunał nie oczekuje, aby kwoty przyznawane przez sądy krajowe były takie same jak te zasądzone w Strasburgu, ale aby były odpowiednie, tj. odpowiadające standardom wytyczonym przez ETPCz.

Mając na względzie wagę poruszonych problemów, zachęcamy do zapoznania się ze standardami orzecznictwa ETPCz w zakresie przewlekłości postępowania dostępnymi na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości <http://www.ms.gov.pl/prawaczlowieka>.