



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-167-03

**Druk nr 2256**  
Warszawa, 17 listopada 2003 r.

Pan  
Marek Borowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o skardze na naruszenie prawa strony  
do rozpoznania w rozsądnym terminie  
sprawy w postępowaniu sądowym.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

U S T A W A

z dnia

o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym

Art. 1. 1. Ustawa reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu.

2. Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio, gdy na skutek działania lub bezczynności sądu albo komornika sądowego doszło do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia w rozsądnym terminie sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

Art. 2. 1. Strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

2. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do

istoty lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Art. 3. Uprawnionym do wniesienia skargi jest:

- 1) w postępowaniu karnym – strona oraz pokrzywdzony, nawet jeśli nie jest stroną;
- 2) w postępowaniu cywilnym – strona, interwenient uboczny i uczestnik postępowania;
- 3) w postępowaniu sądowno-administracyjnym – skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony;
- 4) w postępowaniu egzekucyjnym oraz w innym postępowaniu dotyczącym wykonania orzeczenia sądowego – strona oraz inna osoba realizująca swoje uprawnienia w tym postępowaniu.

Art. 4. 1. Sądem właściwym do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie.

2. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem apelacyjnym lub Sądem Najwyższym – właściwy do jej rozpoznania jest Sąd Najwyższy.

3. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub Naczelnym Sądem Administracyjnym – właściwy do jej rozpoznania jest Naczelny Sąd Administracyjny.

4. Sądem właściwym do rozpoznania skargi dotyczącej przewlekłości postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego jest sąd okręgowy, w którego okręgu prowadzona jest egzekucja lub wykonywane są inne czynności, a gdy egzekucja lub inne postępowanie dotyczące wykonania orzeczenia sądowego prowadzone jest w dwu lub więcej okręgach – sąd, w okręgu którego dokonano pierwszej czynności.

Art. 5. 1. Skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie.

2. Skargę składa się do sądu, przed którym toczy się postępowanie.

3. Skargę dotyczącą przewlekłości postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego wnosi się do sądu, o którym mowa w art. 4 ust. 4.

Art. 6. 1. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego.

2. Skarga powinna ponadto zawierać:

- 1) żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy,
- 2) przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie.

3. Skarga może zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4.

Art. 7. Sąd, do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu wraz z aktami sprawy, w której toczy się postępowanie.

Art. 8. 1. Sąd rozpoznaje skargę w składzie trzech sędziów.

2. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy.

Art. 9. 1. Skargę niespełniającą wymagań przewidzianych w art. 6 ust. 2 albo nieopłaconą sąd właściwy do jej rozpoznania odrzuca bez wzywania do uzupełnienia braków.

2. Sąd odrzuca skargę wniesioną przez nieuprawnionego albo z innych przyczyn niedopuszczalną.

Art. 10. 1. Sąd właściwy do rozpoznania skargi zawiadamia o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa – prezesa tego sądu, którego działanie lub bezczynność według twierdzeń skarżącego spowodowało przewlekłość postępowania, doręczając mu odpis skargi.

2. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania prowadzonego przez komornika sądowego, sąd zawiadamia komornika oraz Skarb Państwa – prezesa tego sądu rejonowego, przy którym działa komornik, doręczając im odpis skargi.

3. Skarbowi Państwa oraz komornikowi, w razie zgłoszenia udziału w sprawie, przysługują prawa strony w zakresie rozpoznania skargi.

Art. 11. Sąd wydaje orzeczenie w terminie dwóch miesięcy, licząc od daty złożenia skargi.

Art. 12. 1. Skargę niezasadną sąd oddala.

2. Uwzględniając skargę sąd stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania.

3. Na żądanie skarżącego sąd może zalecić podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty, odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie. Zalecenia nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy.

4. Uwzględniając skargę sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nie przekraczającej 10 000 złotych. W wypadku przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, wypłaty dokonuje sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, ze środków własnych tego sądu.

Art. 13. 1. Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę sąd doręcza prezesowi właściwego sądu.

2. Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę dotyczącą przewlekłości postępowania prowadzonego przez komornika sąd doręcza Ministrowi Sprawiedliwości.

Art. 14. Skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy od daty wydania przez sąd orzeczenia, o którym mowa w art. 12.

Art. 15.1. Strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika.

2. Postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania.

3. Ustalając należne odszkodowanie lub zadośćuczynienie sąd bierze pod uwagę wysokość sumy pieniężnej przyznanej skarżącemu na podstawie art. 12 ust. 4.

Art. 16. Strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić – na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.<sup>1)</sup>) – naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Art. 17. 1. Skarga podlega stałej opłacie w wysokości 100 złotych, którą uiszcza się bez osobnego wezwania.

2. Jeśli skargę wniosło kilka osób, każda z nich uiszcza opłatę oddzielnie; jeżeli zostanie uiszczona jedna opłata bez odpowiedniego wskazania, uznaje się, że wniosła ją osoba wymieniona jako pierwsza w skardze.

3. Uwzględniając skargę sąd z urzędu zwraca uiszczoną od niej opłatę.

Art. 18. Ustawa wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1971 r. Nr 27, poz. 252, z 1976 r. Nr 19, poz. 122, z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147 i Nr 30, poz. 210, z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99, z 1989 r. Nr 3, poz. 11, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 107, poz. 464 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751 i Nr 157, poz. 1040, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855 i 857, Nr 88, poz. 983 i Nr 114, poz. 1191, z 2001 r. Nr 11, poz. 91, Nr 71, poz. 733, Nr 130, poz. 1450 i Nr 145, poz. 1638, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 141, poz. 1176 oraz z 2003 r. Nr 49, poz. 408, Nr 60, poz. 535, Nr 64, poz. 592 i Nr 124, poz. 1151.



## UZASADNIENIE

### I. Uwagi ogólne

1. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo obywatela do rozpatrzenia jego sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki uzyskało więc konstytucyjną rangę. Jest niewątpliwe, że podstawą prawną odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę powstałą przez naruszenie obowiązku rozpoznania przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jest przepis art. 417 K.c. Przesłanka bezprawności będzie wykazana wówczas, gdy stwierdzone zostanie naruszenie obowiązku sądu rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (bez nieuzasadnionej zwłoki). Problem podstawowy sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, kto, kiedy i w jakim trybie ma stwierdzić, czy sąd rozpoznający merytorycznie sprawę naruszył ten obowiązek. W tym przedmiocie możliwe są różne rozwiązania. Można twierdzić, że rozstrzygnięcie tej kwestii powinno nastąpić dopiero po prawomocnym zakończeniu sprawy, a ocenę pozostawić sądowi rozpoznającemu roszczenie odszkodowawcze. Dopiero bowiem *ex post* można prawidłowo ustalić i ocenić, czy określone czynności sądowe podejmowane były bez nieuzasadnionej zwłoki. Ta propozycja, która w istocie nie wymagałaby nowych unormowań, budzi jednak istotne zastrzeżenia. Przede wszystkim należy zauważyć, że nie ma racjonalnych podstaw do tego, aby wprowadzić niedopuszczalność dochodzenia przed prawomocnym zakończeniem sprawy odszkodowania za szkody wynikłe z przewlekłości postępowania sądowego. *Ratio legis* art. 45 ust. 1 Konstytucji sprowadza się m.in. do tego, aby stworzyć mechanizm prawny, który pozwalałby obywatelowi na skuteczne „wymuszenie” rozpoznania przez sąd jego sprawy w

rozsądnym terminie. Na tym polega – jak można zakładać – rzeczywista ochrona interesów obywatela. Prawomocne zakończenie sprawy merytorycznym rozstrzygnięciem powoduje, że zagadnienie przewlekłości postępowania traci na znaczeniu. Nie wydaje się też możliwe do przyjęcia i uzasadnione, aby inny sąd (czasami równorzędny) mógł obiektywnie weryfikować z punktu widzenia przewlekłości postępowanie sądu, który merytorycznie rozpoznał sprawę.

Konieczne jest zatem poszukiwanie innych rozwiązań prawnych. Pomocne w tym względzie będzie odwołanie się do stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnośnie oceny przewlekłości postępowania sądowego oraz implementacji tego stanowiska do ustawodawstw innych krajów.

2. Przepis art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności formułuje szereg gwarancji rzetelnego procesu sądowego, nakazując m.in. by sprawa została rozpatrzona „w rozsądnym terminie”. Liczba skarg, jakie na tle przewlekłości postępowania napływają do Trybunału jest znaczna (przykładowo: na ogólną liczbę 888 merytorycznych wyroków Trybunału wydanych w 2001 r., aż w 480 stwierdzono naruszenie art. 6 Konwencji). Stanowisko Trybunału w kwestii przewlekłości postępowania sądowego można ująć w trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, nie jest możliwe sformułowanie konkretnych terminów o maksymalnym charakterze do rozpoznania sprawy zaś ocena, czy sprawę rozpoznano „w rozsądnym terminie” zależy od okoliczności konkretnej sprawy; nie ma przy tym znaczenia, czy postępowanie jest w toku, czy zostało prawomocnie zakończone.

Po drugie, oceny, czy czas trwania postępowania mieści się w „rozsądnym terminie” dokonuje się na podstawie 4 kryteriów: 1) złożoności sprawy; 2) znaczenia sprawy (rozstrzygnięcia) dla interesów skarżącego; 3) zachowania skarżącego; 4) zachowania się

organu sądowego. Każde z tych kryteriów rozważane jest oddzielnie, a następnie dokonuje się oceny ich skumulowanego efektu.

Po trzecie, pojawiło się pytanie, czy państwo ma obowiązek ustanowić własne gwarancje przeciwko przewlekłości postępowania, a w szczególności, czy powinno wprowadzić rozwiązania przewidujące możliwość uzyskania odszkodowania (zadośćuczynienia) w razie niezakończenia postępowania w „rozsądnym terminie”. W tym względzie zmiana stanowiska Trybunału nastąpiła w orzeczeniu z dnia 26 października 2000 r. (Kudła przeciwko Polsce), w którym uznano, że jeżeli porządek prawny danego państwa nie przewiduje możliwości uruchomienia odrębnego postępowania w przedmiocie uzyskania zadośćuczynienia (odszkodowania) za przewlekłość postępowania sądowego, to zachodzi też naruszenie art. 13 Konwencji, ustalającego prawo do skutecznego środka odwoławczego. Takie stanowisko Trybunału oznacza, że jeżeli dane państwo ustanowi własną procedurę dochodzenia odszkodowania za przewlekłość postępowania sądowego, to przed wykorzystaniem tej procedury, nie będzie można kierować do Trybunału skargi dotyczącej naruszenia art. 6 Konwencji. Podkreśla się jednak, że procedura ta musi odpowiadać ogólnym wymaganiom „skuteczności” środków odwoławczych, w ujęciu art. 13 Konwencji (realna i efektywna).

Realizując te wskazania, w kilku krajach wprowadzono specjalne procedury pozwalające przeciwdziałać nadmiernemu przewlekaniu się postępowania sądowego.

3. Najpoważniejsze opóźnienia w rozpoznawaniu spraw sądowych notowano we Włoszech. Ten kraj dokonał w ostatnim czasie zmian ustawodawczych, najpierw Konstytucji, a następnie przyjęto ustawę z dnia 24 marca 2001 r. (tzw. ustawa Pinto), która zawiera regulacje prawne mające zagwarantować przeprowadzenie postępowania sądowego w „rozsądnym terminie”. Zgodnie z przepisami tej ustawy każdy, kto poniósł uszczerbek o materialnym lub niematerialnym charakterze, na skutek naruszenia postanowień art. 6 Konwencji dotyczących „rozsądnego terminu”, ma prawo do słusznego

odszkodowania. Przy dokonywaniu oceny, czy doszło do tego naruszenia bierze się pod uwagę: złożoność sprawy, zachowanie stron oraz sędziego oraz wszelkich innych władz uczestniczących w postępowaniu. Odszkodowanie ustala się wg przepisów Kodeksu cywilnego. Z żądaniem odszkodowawczym można wystąpić w czasie trwania postępowania lub w prekluzyjnym terminie 6 miesięcy po jego zakończeniu. W sprawach tych orzeka właściwy sąd apelacyjny, obowiązuje przymus adwokacki, sąd ma obowiązek wydania orzeczenia w ciągu 4 miesięcy, kasacja jest dopuszczalna.

Trybunał Europejski uznał, że ustawa ta stworzyła efektywny środek odwoławczy i w konsekwencji nie ma możliwości kierowania skarg do Trybunału bez uprzedniego wyczerpania procedury krajowej.

4. Drugim krajem, w którym wprowadzono ostatnio podobne rozwiązania była Słowacja. Tu jednak uznano, że rozpoznanie tych spraw należy powierzyć Sądowi Konstytucyjnemu, który rozpoznaje skargi konstytucyjne. Zgodnie z art. 127 ust. 2 Konstytucji Słowacji Sąd Konstytucyjny stwierdzając naruszenie praw i wolności na skutek bezczynności może nakazać podjęcie odpowiednich działań przez organ, który dopuścił się bezczynności, a także przyznać zadośćuczynienie pieniężne za niematerialny uszczerbek osobie poszkodowanej. Zaletą tego rozwiązania jest to, że stwarza widoczny dystans między organem odpowiedzialnym za przewlekłość postępowania (sąd powszechny) a organem orzekającym o tym naruszeniu; wadą zaś to, że utrudnia szybkie rozpoznanie tych spraw (możliwości przerobowe Sądu Konstytucyjnego są z natury rzeczy ograniczone).
5. Kolejnym przykładem jest Chorwacja. Znowelizowana dnia 15 marca 2002 r. ustawa konstytucyjna o Sądzie Konstytucyjnym przewiduje (art. 63), że Sąd ten orzeka o skardze konstytucyjnej, mimo niewyczerpania wszystkich środków prawnych, jeżeli odpowiedni sąd nie orzekł w rozsądnym czasie w sprawie praw lub obowiązków skarżącego lub w sprawie oskarżenia wniesionego przeciwko niemu.

W razie uznania zasadności skargi Sąd Konstytucyjny wyznacza termin do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy sąd oraz określa odpowiednie zadośćuczynienie na rzecz skarżącego.

6. Podane wyżej przykłady dotyczą państw, w których w ostatnim czasie wprowadzono rozwiązania prawne dotyczące zasad i trybu postępowania w przypadku nieprzestrzegania praw obywateli do rozpoznania ich spraw przez sądy w „rozsądnym terminie”. Takie rozwiązania obowiązywały już wcześniej w innych krajach. Przykładowo: w Portugalii jedynie w sprawach karnych możliwe jest złożenie wniosku do Prokuratora Generalnego lub Komisji Służby Sądowej o wydanie nakazu mającego na celu przyspieszenie postępowania. Z kolei w Szwecji jedynie w sprawach cywilnych strona może wnieść odrębną skargę na przewlekłość postępowania sądu rejonowego do właściwego sądu apelacyjnego. W Austrii od 1990 r. istnieje prawo do wniesienia skargi do sądu wyższej instancji w celu przyspieszenia postępowania w sądzie wyższej instancji. Sąd wyższej instancji może wyznaczyć nieprzekraczalny termin do rozstrzygnięcia sprawy. Formę skargi konstytucyjnej – oprócz Chorwacji i Słowacji – przyjęto w Niemczech, Hiszpanii i Czechach. Na dochodzenie odszkodowania zezwala ustawodawstwo w Hiszpanii (decyzja Ministra Sprawiedliwości podlegająca zaskarżeniu do sądu administracyjnego) oraz Szwajcarii (proces cywilny obok skargi na przewlekłość postępowania).

Wskazane wyżej przykłady rozwiązań prawnych przyjętych w ustawodawstwach państw, które są stronami Europejskiej Konwencji o Obronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności uzasadniają wnioski, że nie jest możliwe wypracowanie za pomocą wykładni porównawczej jakiegokolwiek systemu modelowego. Przeważa jednak zapatrywanie, że Trybunał nie zawaha się opowiedzieć – co do zasady – za instrumentem prawnym o charakterze typowej rekompensaty, takim jak niedawno wprowadzony we Włoszech, o ile tylko będzie on pozwalał na kwestionowanie przewlekłości postępowania.

7. Niewydolność polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości prowadzi niestety do częstych naruszeń art. 6 ust. 1 Konwencji. Polska pozostaje w czołówce krajów, z których wpływa największa liczba skarg na przewlekłość postępowania sądowego. Jednocześnie dotychczasowa beczynność ustawodawcy odnośnie do ustanowienia efektywnej krajowej skargi na przewlekłość postępowania naraża nasz kraj nie tylko na zarzuty nierespektowania zobowiązań wynikających z Konwencji, lecz powoduje, że Polska należy do grupy państw, które przegrywają w ETPC największą liczbę spraw.

Należy zatem rozważyć, które z możliwych tu rozwiązań prawnych przyjąć i ustanowić – bez zbędnej zwłoki – efektywny i realny sposób kwestionowania przewlekłości postępowania sądowego. Wydaje się, że w rachubę wchodzi tu następujące rozwiązanie:

- a) Prezentowane jest stanowisko, aby rozpatrywanie skargi na przewlekłość postępowania sądowego następowało według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o skargach i wnioskach. Zgodnie bowiem z art. 227 K.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, m.in. przez organy państwowe, a więc także sądy. Utrzymanie tego systemu proponuje się uzupełnić możliwością żądania zasądzenia odszkodowania (zadośćuczynienia) za przewlekłe rozpoznanie sprawy.

Propozycja ta budzi istotne zastrzeżenie. Jest rzeczą powszechnie znaną, że wpływające obecnie skargi na przewlekłość postępowania względnie wnioski o przyspieszenie terminu rozpoznania sprawy – rozpatrywane są w trybie przepisów K.p.a. i nie sposób uznać, aby strona mogła w tym trybie w sposób efektywny kwestionować przewlekłość postępowania sądowego. Taki tryb stosowany jest także na Węgrzech i na Litwie, a jego ocena przez Trybunał jest jednoznaczna: nie spełnia on wymagania skuteczności w rozumieniu art. 13 Konwencji. Tej oceny – jak się wydaje – nie zmieni wprowadzenie

możliwości dochodzenia rekompensaty finansowej (odszkodowania, zadośćuczynienia) za przewlekłość postępowania sądowego. Taka możliwość powstałaby dopiero po zakończeniu postępowania sądowego, co już pozostaje w kolizji ze stanowiskiem Trybunału. Należy też zauważyć, że istotą rozwiązania prawnego, które ma przeciwdziałać przewlekłości postępowania, jest stworzenie mechanizmu „wymuszającego” rozpoznanie sprawy i zakończenie postępowania sądowego.

- b) Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji daje obywatelowi konstytucyjne prawo do żądania rozpatrzenia jego sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki. Skłania to do rozważenia możliwości uznania właściwości Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznawania skarg na przewlekłość postępowania sądowego w ramach skargi konstytucyjnej. Takie rozwiązania obowiązują – jak to wyżej wskazano – w Słowacji, Chorwacji, Niemczech, Hiszpanii i Czechach, przy czym możliwe są tu różne warianty: albo Trybunał (Sąd) Konstytucyjny stwierdzając przewlekłość postępowania oznacza termin jego zakończenia i zasądza stosowne zadośćuczynienie albo stwierdza tylko przewlekłość i zasądza zadośćuczynienie, bądź też stwierdza jedynie przewlekłość, zaś zadośćuczynienia można dochodzić przed sądem powszechnym.

Uregulowanie skargi konstytucyjnej w prawie polskim nie stwarza obecnie możliwości konstruowania skargi dotyczącej naruszenia prawa obywatela do rozpoznania przez sąd powszechny jego sprawy w rozsądnym terminie.

- c) Rozważenia wymaga propozycja wprowadzenia uregulowania dotyczącego skargi na przewlekłość postępowania rozpoznawanej przez sąd powszechny. Takie rozwiązanie obowiązuje m.in. w Austrii, gdzie sąd wyższej instancji może określić nieprzekraczalny termin zakończenia sprawy, przy czym jeżeli sąd, którego skarga dotyczy, podejmie odpowiednie działania

w ciągu 4 miesięcy od daty wniesienia skargi, to postępowanie wszczęte ze skargi uważa się za bezprzedmiotowe.

- d) W realiach polskiego wymiaru sprawiedliwości uzasadnione jest przyjęcie rozwiązań opartych – w swoich podstawowych założeniach – na ustawie włoskiej (tzw. ustawa Pinto), przy uwzględnieniu warunków, w jakich aktualnie funkcjonują sądy polskie.

Pomijając fakt, że rozwiązanie to pozytywnie ocenił Europejski Trybunał Praw Człowieka (który od wykorzystania tego trybu uzależnia rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania), stwierdzić należy, że sama idea przyznania skarżącemu możliwości dochodzenia rekompensaty finansowej w związku z rozpoznanem (lub nierozpoznanem) jego sprawy w warunkach nieuzasadnionej zwłoki – jest godna rozważenia. Wydaje się bowiem, że w realiach polskiego wymiaru sprawiedliwości takie rozwiązanie może stanowić skuteczny środek ograniczenia przewlekłości postępowania sądowego, a zarazem może okazać się, że nie jest on nadmiernie dolegliwy dla budżetu państwa. Może natomiast sprawić, że podjęta zostanie rzeczywista reforma sądownictwa powszechnego. Jest bowiem oczywiste, że uregulowanie skargi na przewlekłość postępowania sądowego, zarówno rozpoznawczego, jak i egzekucyjnego – nie zastąpi koniecznej reformy sądownictwa.

## II. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 określono przedmiot ustawy, obejmując zakresem jej stosowania przewlekłość postępowania sądowego oraz sądowego postępowania egzekucyjnego (także innego postępowania wykonawczego, które prowadzi komornik, np. spis inwentarza, zabezpieczenie spadku lub sąd – np. wykonanie orzeczeń sądu opiekuńczego). Przepisów ustawy nie stosuje się do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.



2. W art. 2 ust. 1 określono przesłanki, których spełnienie uprawnia stronę do wniesienia skargi. W art. 2 ust. 2 zdefiniowano natomiast pojęcie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, wskazując kryteria oceny tego stanu w konkretnej sprawie. Kryteria te wzorowane są na stanowisku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
3. W art. 3 określono krąg podmiotów uprawnionych do wykorzystania skargi przewidzianej w ustawie.
4. W art. 4 określono właściwość rzeczową sądu przyjmując – jako regułę – że właściwy jest sąd przełożony (sąd wyższej instancji) nad sądem, który rozpoznaje sprawę merytorycznie. W ust. 4 art. 4 określono właściwość rzeczową sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania egzekucyjnego.
5. Przepis art. 5 określa sąd, do którego wnosi się skargę i wyraźnie przesądza, że skargę na przewlekłość postępowania można wnieść jedynie w toku toczącego się postępowania dotyczącego istoty sprawy. Nie wydaje się bowiem uzasadnione, aby wzorem ustawy włoskiej dopuścić skargę na przewlekłość także w prekluzyjnym terminie 6 miesięcy po prawomocnym zakończeniu sprawy. W realiach polskiego wymiaru sprawiedliwości zachodzi przede wszystkim konieczność stworzenia mechanizmu prawnego „wymuszającego” rozpoznanie sprawy przez sąd. Należy też wskazać, że nie ma przeszkód prawnych, aby strona, która poniosła szkodę na skutek przewlekłego rozpoznania sprawy dochodziła jej wyrównania na ogólnych zasadach prawa cywilnego, także po prawomocnym zakończeniu sprawy (art. 16). W takim przypadku strona musi jedynie wykazać w procesie odszkodowawczym, że sąd naruszył obowiązek wynikający z art. 45 Konstytucji i to naruszenie (bezprawność) spowodowało szkodę pozostającą w normalnym związku przyczynowym z przewlekłością postępowania. Nie ma tu jedynie zastosowania art. 15 ust. 2 projektu ustawy (związanie sądu stwierdzeniem przewlekłości).

6. W art. 6 określono wymogi formalne skargi, odnosząc je do pisma procesowego. Wymagania te określają przepisy właściwego postępowania. Przepis art. 6 ust. 2 wskazuje na elementy konstrukcyjne skargi, które są obligatoryjne, a ich brak powoduje odrzucenie skargi bez wzywania o uzupełnienie (art. 9). Nie wydaje się uzasadnione, aby wzorem ustawy włoskiej wprowadzić przymus adwokacko-radcowski w odniesieniu do skargi na przewlekłość postępowania. Postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania ukształtowano bowiem jako postępowanie incydentalne w ramach postępowania co do istoty sprawy. To postępowanie incydentalne strona może zainicjować przez wniesienie zażalenia, które może sama sporządzić. Nie sposób zatem przyjąć, że zażalenie strona może sporządzić samodzielnie, zaś w odniesieniu do skargi obowiązywałby przymus adwokacko-radcowski. Nie bez znaczenia jest także obciążenie finansowe strony z tytułu kosztów zastępstwa procesowego przez adwokata lub radcę prawnego, a także niewątpliwe przedłużenie rozpoznania skargi w razie złożenia wniosku o przyznanie adwokata z urzędu.
7. Przepis art. 7 projektu ma charakter porządkowy. Obliguje on sąd, do którego wniesiono skargę, do niezwłocznego (bez podejmowania jakichkolwiek czynności) przedstawienia jej – wraz z aktami sprawy – sądowi przełożonemu.
8. Postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowano jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Nie jest to więc postępowanie autonomiczne na wzór ustawy włoskiej. Za przyjęciem takiego modelu postępowania przemawiają dwa podstawowe argumenty. Po pierwsze, postępowanie autonomiczne musi zakładać dwuinstancyjność (zasada konstytucyjna), co stwarza realne niebezpieczeństwo nadmiernego jego wydłużenia. Niweczy to istotę i sens wprowadzenia odrębnej skargi na przewlekłość. Po drugie, doświadczenia wynikające ze stosowania ustawy włoskiej wskazują, że przyjęty tam model dwuinstancyjnego postępowania, a nadto możliwość zaskarżenia orzeczenia kasacją

spowodowały, że sądy rozpoznając liczne skargi na przewlekłość doprowadzają w efekcie do dalszego przedłużania postępowania co do istoty sprawy.

Przyjmując zatem model postępowania incydentalnego w art. 8 zawarto normę odsyłającą do przepisów o postępowaniu zażaleniomym, które zamieszczone są odpowiednio w Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie postępowania cywilnego oraz w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

9. Przepis art. 9 wyraża zasadę, że „gospodarzem” skargi na przewlekłość postępowania jest wyłącznie sąd przełożony nad sądem, którego skarga dotyczy.
10. Model postępowania incydentalnego zakłada, że skargę na przewlekłość rozpoznaje się w ramach sprawy głównej, w której stroną nie jest Skarb Państwa ew. komornik. Te osoby – jako zainteresowane (skarga dotyczy ich praw i obowiązków) powinny być zawiadomione o tym postępowaniu, z możliwością zgłaszania udziału w sprawie. W razie zgłoszenia udziału w sprawie przysługują im prawa strony w zakresie rozpoznania skargi (art. 10).
11. Uzasadniona wydaje się być propozycja ustalenia terminu wydania orzeczenia (art. 11). Takie rozwiązanie przyjęto też w ustawie włoskiej (4 miesiące).
12. Podstawowym sposobem uwzględnienia skargi jest stwierdzenie, że w postępowaniu merytorycznym nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, co ma charakter wiążący (stwierdzenie przesłanki bezprawności) w procesie o odszkodowanie (por. art. 15). W skardze wniesionej w toku postępowania możliwe jest też – na żądanie skarżącego – wydanie sądowi rozpoznającemu sprawę merytorycznie – wiążących zaleceń (art. 12 ust. 3), które oczywiście nie mogą wkraczać w sferę niezawisłości sądu. Możliwe jest też – uwzględniając żądanie skarżącego – przyznanie odpowiedniej rekompensaty finansowej (art. 12 ust. 4), co nie wyklucza możliwości dochodzenia

odszkodowania w procesie cywilnym. Uznano przy tym za uzasadnione określenie górnej granicy finansowej rekompensaty (10 000 zł), aby z jednej strony nie stwarzać nadmiernego obciążenia dla budżetu państwa, z drugiej zaś – aby nie zachęcać do nadużywania tego środka prawnego przez strony postępowania sądowego.

13. Uzasadniona jest propozycja, aby odpis orzeczenia uwzględniającego skargę sąd doręczał prezesowi właściwego sądu (art. 13 ust. 1), a w sprawie dotyczącej przewlekłości postępowania egzekucyjnego – Ministrowi Sprawiedliwości (art. 13 ust. 2).
14. Konieczne jest ograniczenie możliwości wnoszenia kolejnych skarg na przewlekłość postępowania. Przeciwnie stanowisko mogłoby doprowadzić do zniweczenia celu tej regulacji. Ograniczenie wprowadzone w art. 14 ma charakter czasowy (12 miesięcy od wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi).
15. Możliwość dochodzenia wyrównania szkody spowodowanej przewlekłością postępowania na zasadach ogólnych wymaga uregulowania kwestii związania sądu rozpoznającego takie roszczenie stwierdzeniem przez sąd zaistniałej przewlekłości. Strona dochodząca odszkodowania lub zadośćuczynienia nie musi tej okoliczności dowodzić. W art. 15 ust. 3 przesądzono, że sąd odszkodowawczy bierze pod uwagę zasądzoną już na rzecz strony na podstawie art. 12 ust. 4 finansową rekompensatę za przewlekłość postępowania.
16. Ustawa nie przewiduje możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania po jego prawomocnym zakończeniu z przyczyn, o których mowa w pkt 5 uwag szczegółowych. Nie sposób jednak pozbawić strony możliwości dochodzenia na zasadach ogólnych z art. 417 § 1 K.c. naprawienia wynikłej stąd szkody. Przesądza to wyraźnie art. 16. Strona dochodząca naprawienia szkody musi jednak wykazać, że w sprawie zaistniała przewlekłość postępowania (bezprawność), która spowodowała szkodę pozostającą w normalnym związku przyczynowym z tym zdarzeniem.

### III. Ocena skutków regulacji

#### 1. Cel wprowadzenia ustawy

Celem proponowanej regulacji jest realizacja wyrażonej w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Podobny obowiązek wynika również z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z którego wynika obowiązek rozpatrzenia sprawy przez organy sądowe „w rozsądnym terminie”.

Brak odpowiedniej regulacji w tym zakresie i liczne zarzuty przewlekłości postępowania sądowego w Polsce spotkały się wielokrotnie z negatywną oceną ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Projekt niniejszej ustawy realizuje zalecone w uzasadnieniu wyroku ETPC w sprawie Kudła przeciwko Polsce wskazania dotyczące środków zapobiegania przewlekłości postępowań sądowych. Projekt ma wprowadzić do polskiego systemu prawa środki, zapewniające stronie postępowania sądowego przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w jej sprawie, jak też uzyskanie stosownej rekompensaty.

#### 2. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa

Projekt ustawy oddziałuje na nieoznaczony krąg podmiotów. Z rozwiązań przewidzianych w projekcie mogą korzystać w postępowaniu karnym – oskarżony, pokrzywdzony oraz powód cywilny; w postępowaniu cywilnym – powód, pozwany i uczestnik postępowania oraz interwenient uboczny w postępowaniu sądowo-administracyjnym – skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony; w sądowym postępowaniu egzekucyjnym oraz w innym postępowaniu dotyczącym wykonania orzeczenia sądowego – wierzyciel, dłużnik oraz osoba realizująca swoje uprawnienia.

### 3. Konsultacje

Projekt ustawy w ramach konsultacji – zgodnie z § 12 i 13 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) – został przedstawiony wszystkim resortom.

W ramach konsultacji społecznych ze względu na szczególne znaczenie projektu zwrócono się o opinie i uwagi do Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa oraz samorządów zawodów prawniczych – Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Krajowej Rady Komorniczej.

Projekt został również opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Zgłoszone uwagi dotyczyły kręgu osób uprawnionych do występowania ze skargą (określenie uprawnionych do wniesienia skargi w postępowaniu administracyjnym, wyłączenie uprawnienia Skarbu Państwa i osób występujących w postępowaniu ze względu na sprawowane funkcje publiczne), przyznania uprawnień strony Skarbowi Państwa i komornikowi w wypadku zgłoszenia udziału w postępowaniu dotyczącym rozpoznania skargi, wysokości rekompensaty pieniężnej i jej stosunku do odszkodowania i zadośćuczynienia, możliwości dochodzenia odszkodowania za przewlekłość postępowania w sytuacji, gdy strona nie składała skargi na przewlekłość postępowania. Wszystkie zgłoszone uwagi zostały rozpatrzone.

Ponadto Minister Sprawiedliwości na podstawie § 12 ust. 2 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) wystąpił do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o przedstawienie projektu do zaopiniowania Radzie Legislacyjnej. Uwagi zgłoszone w opinii Rady zostały wykorzystane w pracach nad projektem.

#### 4. Skutki finansowe i społeczno-gospodarcze ustawy

Projekt nie wpływa na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, rynek pracy i rozwój regionalny.

W wyniku wprowadzenia proponowanej regulacji wydatki budżetowe nie powinny ulec zwiększeniu. Należy zauważyć, że stworzenie skutecznego mechanizmu zapobiegania przewlekłości postępowania zapobiegnie skargom opartym na tym zarzucie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Polska należy do grupy państw, które przegrywają w ETPC największą liczbę spraw). Wystąpienie ze skargą do ETPC będzie możliwe dopiero po wyczerpaniu drogi postępowania przewidzianej w niniejszym projekcie, zaś uzyskanie odszkodowania na podstawie wyroku ETPC – tylko wówczas, gdy wykorzystanie skargi na przewlekłość postępowania nie zapobiegło naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie lub gdy strona nie uzyskała stosownej rekompensaty. W kontekście skutków budżetowych warto zauważyć, że w okresie od dnia 25 lutego do dnia 1 lipca 2003 r. zobowiązania Polski z tytułu wypłat odszkodowań i zadośćuczynień oraz zwrotu kosztów postępowania wyniosły ponad 68 000 euro. Przeciętne odszkodowanie w sprawie na podstawie wyroku ETPC szacuje się na kwotę 4 000-5 000 euro.

Projekt zakłada, że rekompensatę za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie skarżący może uzyskać „od razu” jedynie w granicach do 10 000 zł, lecz warunkiem jest zgłoszenie takiego żądania w skardze. Jeżeli skarżący uważa, że nie wyrównano w ten sposób poniesionej przez niego szkody, ma prawo wystąpienia w odrębnym procesie o odszkodowanie na zasadach ogólnych.

Liczbę spraw, w których można spodziewać się skarg na przewlekłość postępowania, szacuje się na około 16 600 (uwzględniając większą dostępność tego środka w zestawieniu ze skargą do ETPC oraz okoliczność, że obecnie skargi tego rodzaju są składane w trybie administracyjnym). Szacunek ten oparto o liczbę spraw karnych, toczących się powyżej trzech lat, oraz cywilnych, toczących się powyżej

pięciu lat. Przyjmując maksymalnie niekorzystne dla Skarbu Państwa założenie, że każda taka skarga okaże się uzasadniona, oraz że w każdej z nich strona będzie żądać rekompensaty w maksymalnej wysokości i taką też rekompensatę otrzyma – koszty wypłat sięgałyby kwoty 166 000 000 zł.

Należy zauważyć, że w świetle dotychczasowego trybu dochodzenia rekompensaty za przewlekłość postępowania (wyłącznie skarga do ETPC) wiązałoby się ze znacznie większymi obciążeniami budżetu w jednostkowych sprawach. Aktualnie wydatki te są niższe jedynie ze względu na trudności, jakie wiążą się ze złożeniem takiej skargi, oraz czasem niezbędnym do jej rozpoznania. Liczba skarg do ETPC stale rośnie, zaś powtarzające się naruszenia mogą mieć wpływ na zwiększenie kwot zasądzanych tytułem zadośćuczynienia i odszkodowania.

Skutki finansowe związane z wejściem w życie projektowanej ustawy będą obejmowały także wydatki sądów wynikające z nałożenia na nie dodatkowych obowiązków w zakresie rozpatrywania skarg na przewlekłość toczących się już postępowań co do istoty sprawy.

Wydatki związane z wejściem w życie projektowanej ustawy, z powodu trudności z precyzyjnym ich oszacowaniem, nie zostały zaplanowane w projekcie budżetu państwa na 2004 r. ani w części 15 – „Sądy powszechne”, ani w części 37 – „Sprawiedliwość”. Powinny one zostać zabezpieczone w utworzonej na ten cel rezerwie budżetowej.

Materia projektowanej nowelizacji leży poza zakresem spraw normowanych przez prawo Unii Europejskiej.





URZĄD  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

MINISTER  
*Prof. dr hab. Danuta Hübner*

Min. DH/ 3680 /2003/ DPE-agg

Warszawa, 3.M. 2003 r.

Pan  
Aleksander Proksa  
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia do art. 12 oraz 15 projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym, wyrażona na podstawie art. 2, ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Minister Danutę Hübner, działającą z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej

W związku z przedłożonym ostatecznym tekstem art. 12 oraz 15 projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym (pismo nr RM-10-167-03), uprzejmie informuję, że nie zgłaszam uwag.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:  
Pan Grzegorz Kurczuk  
Minister Sprawiedliwości