



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-183-08

Druk nr 1281

Warszawa, 30 października 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
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 zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

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

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

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Art. 1. W ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) wprowadza się następujące zmiany:

1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:

„o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”;

2) w art. 1 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ustawa reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze.”;

3) w art. 2:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1¹ w brzmieniu:

„1¹. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do postępowania przygotowawczego.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„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 albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego albo 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, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.”;

4) w art. 4:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1¹ i 1² w brzmieniu:

„1¹. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny.

1². Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny.”,

b) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przygotowawczego, właściwy do jej rozpoznania jest sąd przełożony nad sądem, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy.”;

5) w art. 5 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Skargę dotyczącą postępowania przygotowawczego wnosi się do prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie.”;

6) w art. 6 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Skarga może zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę względnie prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4.”;

7) art. 7 otrzymuje brzmienie:

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

8) w art. 10 po ust. 2 dodaje ust. 2¹ w brzmieniu:

„2¹. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przygotowawczego sąd właściwy zawiadamia Skarb Państwa – prokuratora przełożonego nad prokuratorem

prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze, doręczając mu odpis skargi.”;

9) w art. 12:

a) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„3. Na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne. Zalecenia nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy.

4. 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 2 000 złotych do 20 000 złotych.”,

b) dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. W przypadku przyznania sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, wypłaty dokonuje:

1) sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania – ze środków własnych tego sądu,

2) prokuratura okręgowa, w której okręgu prowadzone jest postępowanie przygotowawcze, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, a w odniesieniu do postępowań przygotowawczych prowadzonych przez wydziały zamiejscowe Biura do Spraw Przesłębpczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej – właściwa prokuratura apelacyjna – ze środków własnych tych prokuratur.

6. W sytuacji przyznania sumy pieniężnej w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 1¹, wypłaty dokonuje sąd okręgowy, a w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 1², wypłaty dokonuje sąd apelacyjny, ze środków własnych tego sądu.”;

10) w art. 13:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę sąd doręcza prezesowi właściwego sądu. Prezes sądu, któremu doręczono orzeczenie, jest obowiązany do podjęcia czynności nadzoru, przewidzianych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.¹⁾).”,

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę dotyczącą postępowania przygotowawczego sąd doręcza prokuratorowi przełożonemu nad prokuratorem prowadzącym albo nadzorującym postępowanie przygotowawcze. Prokurator, któremu doręczono odpis orzeczenia, jest obowiązany do podjęcia czynności nadzoru, przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39).”;

11) art. 14 otrzymuje brzmienie:

„Art. 14. Skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy, a w postępowaniu przygotowawczym, w którym stosowane jest tymczasowe aresztowanie, oraz w sprawie egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego – po upływie 6 miesięcy, od daty wydania przez sąd orzeczenia, o którym mowa w art. 12.”;

12) w art. 17 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Uwzględniając lub odrzucając skargę, sąd z urzędu zwraca uiszczoną od niej opłatę.”.

Art. 2. 1. W okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy osoby, które przed tym dniem złożyły skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanego dalej „Trybunałem”, zarzucając naruszenie w postępowaniu przygotowawczym prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.²⁾), mogą wnieść skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania na podstawie przepisów niniejszej ustawy, jeżeli skarga do Trybunału została wniesiona w toku postępowania przygotowawczego, którego ona dotyczy, i o ile Trybunał nie wydał postanowienia w przedmiocie dopuszczalności skargi.

2. Skarga wniesiona w trybie ust. 1 powinna wskazywać datę wniesienia skargi do Trybunału.

2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698 oraz z 2008 r. Nr 41, poz. 251.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

3. Właściwy sąd niezwłocznie zawiadamia ministra właściwego do spraw zagranicznych o skargach wniesionych w trybie, o którym mowa w ust. 1.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

UZASADNIENIE

Projektowana zmiana przepisów ma na celu podniesienie skuteczności ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) jako środka mającego przeciwdziałać przewlekłości postępowań oraz mającego zapewniać efektywny i realny tryb przeciwdziałania przewlekłości postępowania przygotowawczego, sądowego i wykonawczego.

Dotychczasowa praktyka stosowania ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki pozwala na stwierdzenie, iż nie stanowi ona w pełni skutecznego środka przeciwdziałającego przewlekłości postępowania.

W 2004 r., po wejściu w życie ustawy, tj. w okresie od dnia 17 września 2004 r. do dnia 31 grudnia 2004 r. łącznie w sądach powszechnych: okręgowych i apelacyjnych załatwiono 1824 skargi, w tym: 1166 odrzucono, 368 oddalono, zaś 290 uwzględniono. Łączna wysokość zasądzonych od Skarbu Państwa i od komorników sum pieniężnych wyniosła 396 910 zł, zatem średnio zasądzono w jednej sprawie po 2405 zł. W 2005 r. do sądów powszechnych wpłynęło łącznie 4515 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Spośród 4921 spraw załatwionych w 2005 r.: 1 607 skarg zostało oddalonych, 2313 skarg odrzucono, 1001 skarg uwzględniono, w tym w 643 przypadkach przyznano kwoty pieniężne, przy czym łącznie w skali kraju ich wartość wyniosła 1 449 184,03 zł. Oznacza to, iż średnio zasądzano kwotę 2253 zł w jednej sprawie. W 2006 r. do sądów powszechnych wpłynęło łącznie 2659 skarg, w tym 424 skargi do sądów apelacyjnych i 2235 skarg do sądów okręgowych. Załatwiono łącznie 2746 skarg, z tego odrzucono 855 skarg, oddalono 937 skarg, w inny sposób załatwiono 357 skarg, zaś 597 skarg uwzględniono, w tym w 367 sprawach zasądzono sumy pieniężne w łącznej kwocie 641 994 zł. Średnio w jednej sprawie zasądzono więc 1749 zł. W 2007 r. do sądów powszechnych wpłynęły łącznie 2643 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 628 skarg do sądów apelacyjnych i 2015 skarg do sądów okręgowych. Sądy rozpoznały 2618 skarg, łącznie odrzucono 813 skarg, oddalono 922 skargi, w inny sposób

załatwiono 340 skarg, zaś 542 skargi uwzględniono, w tym w 350 sprawach zasądzone sumy pieniężne w łącznej kwocie 714 530 zł, tj. średnio po 2041,50 zł w jednej sprawie. Analiza powyższych danych prowadzi do wniosku, iż sądy, nawet gdy stwierdzają przewlekłość postępowania, zbyt rzadko stosują środek o charakterze kompensacyjnym, jakim jest odpowiednia suma pieniężna. Zastrzeżenia budzi także sama wysokość kwot przyznawanych przez sądy wynosząca zaledwie około 20 % kwoty maksymalnej, jaką sądy władne są przyznać skarżącym.

Praktyka stosowania ustawy wskazuje również, iż wielokrotnie sądy, dokonując oceny długotrwałości postępowania, nie uwzględniają jednak standardów orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w zakresie wpływu dotychczasowego przebiegu postępowania na jego stan w dacie rozpoznawania skargi oraz w zakresie braku ustalenia podstawowej przesłanki, jaką jest ocena, czy postępowanie nie trwa dłużej, niż jest to konieczne do rozpoznania sprawy.

Wskazać również należy, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka w ostatnio wydanych wyrokach w sprawach Tur przeciwko Polsce (wyrok z dnia 23 października 2007 r., skarga nr 21695/05) oraz Zwoźniak przeciwko Polsce (wyrok z dnia 13 listopada 2007 r., skarga nr 25728/05), pomimo skorzystania przez skarżących z możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania, nie uznał ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) za skuteczny środek krajowy w rozumieniu art. 13 Konwencji i stwierdził, że doszło do naruszenia wskazanego przepisu. W sprawach Trybunał zasądził na rzecz skarżących odpowiednio – 10 500 euro i 9000 euro tytułem zadośćuczynienia, nadto w sprawie Zwoźniak przeciwko Polsce Trybunał przyznał skarżącemu kwotę 650 euro tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Podkreślić wypada, że zastosowanie ustawy ograniczone jest wyłącznie do postępowania sądowego i wykonawczego.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu przywiązuje wagę do istnienia krajowych środków prawnych pozwalających na dokonywanie sądowej kontroli prawidłowości i terminowości czynności podejmowanych przez organy wymiaru sprawiedliwości. Takiego kryterium nie spełnia kontrola wykonywana przez prokuratora nadzorującego lub prokuratora przełożonego nad prokuratorem prowadzącym śledztwo w zakresie dotyczącym przedłużania czasu trwania

postępowania przygotowawczego. Brak jest zatem aktualnie w prawie polskim skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności do właściwych władz krajowych na nadmierną długość postępowania przygotowawczego. Projektowana ustawa wypełnia tę lukę, mając na względzie, iż instytucja skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu ma charakter subsydiarny w stosunku do systemów krajowych gwarantujących prawa człowieka.

W sposób pośredni wprowadzenie skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego może przyczynić się do skrócenia nadmiernej długości tymczasowego aresztowania, a zaznaczyć należy, iż przewlekłość tymczasowego aresztowania również stanowi przedmiot skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Na problem długotrwałości stosowania tego środka zapobiegawczego zwraca uwagę Tymczasowa Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/ResDH (2007)75 dotycząca wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

w 44 sprawach przeciwko Polsce dotyczących nadmiernej długości aresztów tymczasowych, przyjęta w dniu 6 czerwca 2007 r.

Podkreślenia wymaga, że Trybunał w swym orzecznictwie wskazywał, iż zgodnie z wymogami Konwencji państwo ma pewną swobodę co do wyboru sposobu, w jaki zapewni jednostkom środek wymagany art. 13 i spełni obowiązek konwencyjny wynikający z tego przepisu (tak m.in. w wyrokach: Kudła przeciwko Polsce, wyrok z dnia 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96, Byrzykowski przeciwko Polsce, wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., skarga nr 11562/05, Scordino przeciwko Włochom, wyrok z dnia 29 marca 2006 r., skarga nr 36813/97).

Projekt ustawy przewiduje możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego, jeżeli na skutek działania bądź bezczynności prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Dane statystyczne odnoszące się do ilości postępowań przygotowawczych trwających ponad 1 rok pozwalają na stwierdzenie, iż zasada podporządkowania prokuratorów oraz rozbudowany nadzór nie gwarantują w pełni rzeczywistej sprawności postępowań przygotowawczych. Wskazać bowiem należy, iż według stanu na dzień 31 grudnia w latach (odpowiednio) 2005, 2006 i 2007 pozostawało niezakończonych spraw trwających od daty pierwszego

wpływu powyżej roku – odpowiednio – 2 134 (w tym 977 spraw ponaddwuletnich), 2 781 (w tym 1 258 spraw ponaddwuletnich), 3 382 (w tym 1 555 spraw ponaddwuletnich).

Projekt zakłada, że określone dotychczas w art. 2 ust. 2 ustawy kryteria oceny pojęcia rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie będą miały zastosowanie także w odniesieniu do postępowania przygotowawczego. Kryteria te wzorowane są bowiem na stanowisku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Projekt przyjmuje, że skargę dotyczącą postępowania przygotowawczego wnosi się do prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie, zaś sądem właściwym do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy. Jest to bowiem związane z przyjętym w ustawie rozwiązaniem, iż postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowane jest jako postępowanie incydentalne (wypadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy.

Projekt, wzorem obowiązujących rozwiązań w postępowaniu sądowym i wykonawczym, nakłada obowiązek niezwłocznego (bez podejmowania jakichkolwiek czynności) przedstawienia skargi przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze – wraz z aktami sprawy – sądowi właściwemu.

W projekcie przyjęto także obowiązek informowania przez sąd prokuratora przełożonego nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze o wniesionej skardze dotyczącej przewlekłości postępowania przygotowawczego.

Podstawowym sposobem uwzględnienia skargi jest stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W skardze wniesionej w toku postępowania możliwe jest także zgłoszenie przez skarżącego żądania wydania prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze wiążących zaleceń, które jednak nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy.

Projekt przyjmuje również rozwiązanie, iż w przypadku gdy skarga na przewlekłość postępowania jest zasadna, a strona w skardze żądała wydania sądowi rozpoznającemu sprawę co do istoty lub prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze wiążących zaleceń, wówczas sąd właściwy zaleca podjęcie odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie. Dotychczas ustawa w takich wypadkach pozostawiała sądowi właściwemu uprawnienie wydania wiążących zaleceń.

Proponowane rozwiązanie obligatoryjnego wydawania zaleceń służyć ma podniesieniu skuteczności skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym i sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Wskazać należy, iż żądanie wydania wiążących zaleceń stanowi realny środek przeciwdziałania dalszemu istnieniu przewlekłości postępowania. Zalecenia takie sąd rozpoznający skargę będzie mógł wydać, o ile uzna to za celowe i niezbędne, również z urzędu. W każdym jednak wypadku, gdy wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne, sąd rozpoznający skargę będzie mógł odstąpić od ich wydania. Taka sytuacja może mieć miejsce np. wówczas, gdy po wniesieniu skargi, ale przed przekazaniem akt sądowi rozpoznającemu skargę, dojdzie do podjęcia przez sąd, komornika lub prokuratora prowadzącego albo nadzorującego postępowanie czynności, o których zalecenie podjęcia wnioskuje strona.

W celu zwiększenia efektywności skargi na przewlekłość postępowania, poprzez przyznanie jej oceny jako skutecznego środka krajowego w rozumieniu przepisu art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, projekt przewiduje obligatoryjne zasądzanie przez sąd sumy pieniężnej w kwocie od 2000 do 15 000 złotych na rzecz skarżącego, o ile wystąpi on z takim żądaniem, a skarga okaże się zasadna. W chwili obecnej ustawa przewiduje fakultatywność zasądzania przez sądy odpowiedniej sumy pieniężnej (w wysokości nieprzekraczającej 10 000 złotych). Z praktyki wynika, że pomimo stwierdzanej przewlekłości postępowania w zdecydowanej większości sądy oddalają żądania finansowe zgłaszane przez strony bądź zasądzają kwoty symboliczne, np. 100 zł czy 200 zł.

Należy przy tym podkreślić, że przyznanie na rzecz skarżącego sumy pieniężnej nie wyklucza możliwości dochodzenia szkody, zarówno majątkowej, jak i niemajątkowej, w odrębnym procesie cywilnym (art. 15 i 16 nowelizowanej ustawy).

Wobec okoliczności, iż prokuratury rejonowe nie posiadają własnego budżetu, projekt przyjmuje, iż przyznane sumy pieniężne wypłacane będą ze środków własnych właściwej prokuratury okręgowej. W odniesieniu zaś do postępowań przygotowawczych prowadzonych przez wydziały zamiejscowe Biura do Spraw Przemocności Zorganizowanej Prokuratury Krajowej projekt przyjmuje, iż przyznane sumy pieniężne wypłacane będą ze środków własnych właściwej prokuratury apelacyjnej.

Proponowane rozwiązania uwzględniają wypracowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zasady dotyczące zarówno określania wysokości słusznego zadośćuczynienia w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania, jak i dotyczące warunków, jakim musi odpowiadać środek krajowy, by mógł być uznany za skuteczny w rozumieniu art. 13 Konwencji. Powyższe rozwiązania odpowiadają w szczególności wskazaniom Trybunału zawartym w wyroku w sprawie Scordino przeciwko Włochom, w którym Trybunał uznał, że istnieje silne, lecz możliwe do obalenia domniemanie, że nadmierna przewlekłość postępowania powoduje szkodę moralną. Przyjął, że w niektórych przypadkach długość ta może skutkować jedynie minimalną szkodą moralną lub jej całkowitym brakiem. Sądy krajowe muszą zatem szczegółowo uzasadniać swoje rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Trybunał zauważył także, że zasada subsydiarności, jaka obowiązuje w jego orzecznictwie, nie oznacza zaniechania wszelkiego nadzoru nad rezultatami stosowania środków krajowych, albowiem Konwencja ma gwarantować prawa, które są praktyczne i skuteczne. Dlatego też od Trybunału wymaga się weryfikacji, czy sposób, w jaki prawo krajowe jest interpretowane i stosowane, wywołuje skutki zgodne z zasadami Konwencji. W ten sposób Trybunał przesądził, iż służy mu kontrola stosowania krajowych środków na przewlekłość postępowania.

Trybunał uznał także, iż w przypadku, gdy organy krajowe stwierdzą, z naruszeniem zasad orzecznictwa ETPC, iż w sprawie nie doszło do przewlekłości postępowania lub gdy mimo stwierdzenia tej przewlekłości – zainteresowana strona nie uzyska stosownego świadczenia pieniężnego, które nie naprawia w całości poniesionej straty, skarżący może być uznany za „ofiara” naruszenia w rozumieniu art. 34 Konwencji.

Projekt wprowadza również, w razie uwzględniania skargi, obowiązek podjęcia przez prezesa właściwego sądu czynności nadzoru, przewidzianych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Podobny obowiązek spoczywać będzie także na prokuratorze przełożonym nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze, będzie on bowiem obowiązany do podjęcia czynności nadzoru, przewidzianych w przepisach ustawy o prokuraturze.

Dotychczasowa praktyka stosowania ustawy ujawniła problem jedynie fragmentarycznego badania przez sądy toku postępowania w danej sprawie. W sytuacji bowiem, gdy skarga obejmuje zarówno postępowanie przed sądem pierwszej, jak i

drugiej instancji, dochodzi do oddzielnego badania każdego z etapów postępowania przez różne sądy. I tak np. w sytuacji, gdy skarga dotyczy zarówno postępowania przed sądem rejonowym, jak i okręgowym, skarga w zakresie dotyczącym postępowania przed sądem rejonowym jest przekazywana do rozpoznania sądowi okręgowemu jako sądowi przełożonemu, zaś skarga w zakresie dotyczącym postępowania przed sądem okręgowym jest rozpoznawana przez sąd apelacyjny. Taka praktyka sądów jest niezgodna z celem ustawy, którym – jak wynika z jej uzasadnienia – była 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” oraz określonego w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obowiązku rozpatrzenia sprawy przez organy sądowe w „rozsądnym terminie”. Należy przy tym zauważyć, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu za „sprawę” uznaje się różne etapy postępowania sądowego, o ile zmierzają one do uregulowania określonych praw skarżącego. W związku z powyższym sąd, rozpatrując skargę na przewlekłość, powinien przeanalizować całość postępowania w sprawie.

Projekt przyjmuje zatem, że jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny. Jeżeli zaś skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny.

Projekt konsekwentnie przewiduje, iż w przypadku przyznania sumy pieniężnej w razie stwierdzenia przewlekłości, gdy skarga obejmowała postępowanie przed sądem rejonowym i sądem okręgowym – wypłaty sumy pieniężnej dokonuje sąd okręgowy, zaś gdy skarga obejmowała postępowanie przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym – wypłaty sumy pieniężnej dokonuje sąd apelacyjny, ze środków własnych tego sądu. Projektowane rozwiązanie przyczyni się do wzmożenia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów sprawowanego przez prezesów sądów – art. 37 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

Powyższe rozwiązania spełniają zatem w pełni wymogi określone orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka co do skuteczności

krajowego środka na przewlekłość postępowania. Będą również stanowiły istotne wzmocnienie i uszczelnienie działań nadzorczych nad sądami i prokuraturą.

Projekt, podobnie jak w postępowaniu sądowym i wykonawczym, ogranicza możliwość wnoszenia kolejnych skarg na przewlekłość postępowania przygotowawczego. Przeciwnie stanowisko mogłoby doprowadzić do zniweczenia celu projektowanej regulacji. Wprowadzone ograniczenie ma charakter czasowy i wynosi 12 miesięcy od wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi, w przypadku zaś postępowania przygotowawczego, w którym stosowane jest tymczasowe aresztowanie – 6 miesięcy.

Projekt przyjmuje także, iż w przypadku odrzucenia skargi, sąd z urzędu zwraca stronie uiszczoną od niej opłatę. W sytuacji tej nie dochodzi do merytorycznego rozpoznania skargi. Nie uzasadnia to zatem obciążania skarżącego ciężarami fiskalnymi na rzecz Skarbu Państwa.

Wobec zmiany w ogólnym określeniu przedmiotu ustawy, projekt nadaje ustawie tytuł: „o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym i sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”. Zasadniczym celem projektu ustawy jest zapewnienie, aby środek krajowy (skarga) przysługujący stronie w przypadku przewlekłości postępowania był zgodny ze standardami wynikającymi z orzecznictwa ETPCz. Zasadniczym celem Ministerstwa Sprawiedliwości pozostaje jednak usprawnienie pracy sądów, tak aby ewentualna przewlekłość postępowania była zjawiskiem rzadkim.

Minister Sprawiedliwości podjął szereg działań legislacyjnych i administracyjnych dla usprawnienia pracy sądów i prokuratur. Priorytetowym zamierzeniem na najbliższe 3 lata jest dążenie do zagwarantowania obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, to jest do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy sąd. Już podjęte, a także zamierzone działania w tym kierunku obejmują zarówno sferę organizacyjno-strukturalną, zarządzanie kadrami i sprawami, jak też sferę legislacyjną, poprzez wprowadzenie regulacji usprawniających pracę w sądach.

W sferze legislacyjnej, w obszarze kodyfikacji karnych, wskazać należy zwłaszcza na projektowane zmiany w ustawie – Kodeks karny, ustawie – Kodeks karny skarbowy, ustawie – Kodeks postępowania karnego, ustawie – Kodeks karny wykonawczy. Projekt nowelizacji, nad którym trwają prace, przewiduje istotne usprawnienie postępowania przyspieszonego, poprzez wprowadzenie możliwości dobrowolnego poddania się karze

już w toku dochodzenia, oraz poprzez rezygnację z obligatoryjnego udziału obrońcy w takim postępowaniu.

W zakresie postępowania karnego planuje się też nowelizację art. 156 Kodeksu postępowania karnego, która ma zapewnić „równość broni” już na etapie postępowania przygotowawczego i znacznie większy dostęp stron do akt na tym etapie postępowania, niż ma to miejsce w chwili obecnej.

Dodatkowo planuje się zmianę art. 263 § 4 Kodeksu postępowania karnego w kierunku wprowadzenia obowiązku doręczania oskarżonemu i jego obrońcy odpisów wniosków prokuratora w przedmiocie przedłużenia tymczasowego aresztowania na podstawie art. 263 § 2 i 4 K.p.k. oraz odpisów postanowień sądów rejonowych i okręgowych, zawierających wnioski skierowane do sądu apelacyjnego o przedłużenie tymczasowego aresztowania w trybie art. 263 § 4 K.p.k.

W zakresie postępowania cywilnego należy zwrócić szczególną uwagę na projektowaną nowelizację Kodeksu postępowania cywilnego. Planowane zmiany obejmują, między innymi, następujące zagadnienia:

1. uproszczenie wykazywania umocowania przez pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym,
2. modyfikacje w zakresie dokonywania doręczeń,
3. rozszerzenie kompetencji referendarza sądowego,
4. modyfikacje przeprowadzania dowodu z przesłuchania stron,
5. modyfikacje regulacji dotyczących mediacji.

Na posiedzeniu Sejmu w dniu 17 września 2008 r. odbyło się pierwsze czytanie, zmierzającego do przyspieszenia i uproszczenia postępowania, projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Celem tej nowelizacji jest wprowadzenie do polskiej procedury cywilnej „elektronicznego postępowania upominawczego”, jako nowego postępowania odrębnego, uzupełniającego katalog postępowań już istniejących, oraz utworzenie „e-sądu”.

Nowe rozwiązania prawne stworzą możliwość wnoszenia pozwu w postaci formularza on-line poprzez elektroniczny portal dostępowy sądu oraz dopuszczają elektroniczne opłacenie pozwu na wzór rozwiązań przyjętych w handlu elektronicznym. Możliwość złożenia pozwu na elektronicznym formularzu jest rozwiązaniem nowoczesnym i praktykowanym w niektórych wysoko rozwiniętych krajach. W tym postępowaniu w szczególności ograniczeniu podlegać będą koszty przesyłek, czas ich

dostarczenia, a także czynności techniczne związane z ekspediowaniem i przyjęciem przesyłki. Postępowanie elektroniczne nie tylko usprawni działania sądów, ale przede wszystkim ułatwi stronom dostęp do sądu poprzez wykorzystanie elektronicznych środków komunikacji.

Odnosnie spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, prowadzone są obecnie prace nad projektem zmiany Kodeksu postępowania cywilnego w części dotyczącej dowodów z opinii biegłych lekarzy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przygotowywany projekt ustawy ma na celu obniżenie kosztów działalności biegłych w sądach pracy i ubezpieczeń społecznych.

W zakresie prawa upadłościowego i naprawczego, wskazać należy na ustawę z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850), która weszła w życie z dniem 10 października 2007 r. W ustawie tej sprecyzowane zostały wymagania kwalifikacyjne dla syndyków, nadzorców sądowych i zarządców. Ponadto, poprzez nowelizację ustawy z dnia 23 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, z późn. zm.) poszerzony został katalog środków dyscyplinujących, które będzie mógł zastosować sędzia –komisarz w stosunku do syndyka zaniedbującego swoje obowiązki w postępowaniu upadłościowym. Przepisy dotyczące wynagrodzenia syndyka zostały tak skonstruowane, że powinny mobilizować syndyka do dążenia do jak najszybszego zakończenia postępowania. Objęto też nadzorem wszystkie sprawy upadłościowe trwające co najmniej trzy lata (około 1100 spraw).

Ponadto – dla osiągnięcia poprawy efektywności pracy sądów trwają prace nad zmianą ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) w kierunku racjonalizacji i uelastycznienia struktury organizacyjnej sądów.

W sferze organizacyjno-strukturalnej w ostatnich latach podejmowane były działania w zakresie zarządzania kadrami sądownictwa powszechnego, w tym rozmieszczenia kadr stosownie do poziomu obciążenia pracą poszczególnych sądów. Podstawę podejmowanych w tym zakresie działań stanowi wszechstronna analiza obciążenia pracą sędziów (i asesorów) na poszczególnych szczeblach sądownictwa, w podziale na pionory orzecznicze i kategorie spraw. Działania te mają na celu właściwe wykorzystanie pracowników sądów, zarówno sędziów, jak i pracowników administracyjnych i pomocniczych. W wyniku analizy obsady kadrowej w sądach i obciążenia pracą w kontekście wpływu spraw, dokonywane są przydziały zwalnianych stanowisk

sędziowskich do poszczególnych sądów oraz zmiany w zakresie struktury organizacyjnej sądów, w tym dzielenie dużych sądów.

W związku z problemem strukturalnych pozostałości opracowano program ich likwidacji w odniesieniu do sądów apelacyjnych i okręgowych.

W ramach działań doraźnych przewidywane jest opracowanie planu okresowego delegowania sędziów na podstawie art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, z sądów o mniejszym obciążeniu do sądów równorzędnych, w których występuje strukturalna pozostałość spraw lub nastąpił istotny wzrost wpływu spraw, przekraczający możliwości orzecznicze stałych obsad sędziowskich tych jednostek. Działania takie umożliwią likwidację pozostałości lub zapobieżenie ich powstawaniu.

W celu usprawnienia pracy sądów sukcesywnie zatrudniani są w coraz większej liczbie asystenci sędziów i sekretarze sądowi do administracyjnej obsługi sędziów. Podejmowane są także działania mające na celu podniesienie poziomu obsługi interesantów, między innymi tworzone są punkty informacyjne.

Na przestrzeni ostatnich lat prowadzone są także przez organy wszystkich szczebli nadzoru administracyjnego działania nadzorcze, w szczególności polegające na monitorowaniu spraw najdłużej zalegających w sądach oraz zmierzające do efektywnego wyznaczenia i zachowania ciągłości terminów rozprawy. Przeprowadzane wizytacje i lustracje skutkują stosownymi zaleceniami pokontrolnymi i przyczyniają się do usuwania stwierdzonych uchybień w pracy sądów.

Na podkreślenie zasługuje również, iż opracowano Program Informatyzacji Resortu określający zadania związane z umożliwieniem składania pism procesowych w formie elektronicznej, umożliwieniem zdalnego dostępu interesantów do informacji o postępowaniu, bez konieczności osobistej wizyty w sądzie, zastąpieniem tradycyjnych metod protokolowania przebiegu rozpraw nowymi rozwiązaniami opartymi na technikach cyfrowych, umożliwienie multimedialnej prezentacji dowodów, upowszechnieniem wideokonferencji, za pośrednictwem których możliwe będzie przesłuchanie świadka czy biegłego „na odległość”, wprowadzeniem elektronicznej wymiany dokumentów pomiędzy podmiotami wewnętrznymi wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi, utrwalanie dowodów w formie elektronicznej, ich multimedialne prezentacje oraz archiwizowaniem dokumentów procesowych

w formie zapisu elektronicznego. Działania podejmowane w ramach Programu ukierunkowane są na:

- informatyzację sekretariatów wydziałów sądowych (biurowość wydziału, rejestracja ruchu spraw, korespondencja z uczestnikami postępowania, udzielanie informacji publicznej interesantom itd.) i wspomaganie pracy orzeczniczej sędziego, referendarza sądowego oraz pracy asystenta sędziego,
- informatyzację sal rozpraw (protokołowanie przebiegu rozprawy przy użyciu nowoczesnych technik cyfrowych, opracowywanie i prowadzenie wokand),
- wprowadzenie zarządzania zasobami i „logistyką” (racjonalne wykorzystanie zasobów i czasu pracy, planowanie wykorzystania sal rozpraw, konwojowanie),
- elektroniczną wymianę dokumentów, e-pozew oraz elektroniczny dostęp do zasobów informacyjnych jednostek organizacyjnych sądownictwa (dostęp on-line do repertoriów sekretariatów i rejestrów sądowych).

Nadto zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 września 2008 r. powołano Zespół ds. utworzenia ogólnopolskiego systemu zarządzania informacją, którego celem jest opracowanie koncepcji i niezbędnych zmian normatywnych zmierzających do zmiany modelu rejestrowania spraw wpływających do sądów poprzez utworzenie jednego dla jednostki i jednolitego na każdym szczeblu sądów powszechnych repertorium elektronicznego funkcjonującego w centralnym systemie zarządzania informacją.

Niezależnie od powyżej wskazanych działań, w ramach realizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektów Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” przewidywane jest opracowanie standardów obciążenia dla wszystkich grup zawodowych sądownictwa powszechnego, zaś w odniesieniu do kadry zarządzającej – profili kompetencyjnych. W ramach Programu realizowane będą także działania polegające na upowszechnianiu informacji na temat alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów. Przeprowadzenie szeroko zakrojonej akcji na rzecz popularyzowania alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, w tym zwłaszcza mediacji, przyczynić się winno do podniesienia sprawności postępowań sądowych.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Cel wprowadzenia ustawy

Celem proponowanej regulacji jest podniesienie efektywności ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843), jako środka mającego przeciwdziałać przewlekłości postępowań oraz mającego zapewniać efektywny i realny sposób kwestionowania przewlekłości postępowania przygotowawczego, sądowego i wykonawczego na poziomie krajowym, a tym samym wykonanie ciężących na Polsce zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa

Projekt ustawy oddziałuje na nieoznaczony krąg podmiotów. Z rozwiązań przewidzianych w projekcie mogą korzystać: w postępowaniu przygotowawczym – podejrzany, pokrzywdzony; w postępowaniu karnym – oskarżony, pokrzywdzony oraz powód cywilny; w postępowaniu cywilnym – powód, pozwany i uczestnik postępowania oraz interwenient uboczny; w postępowaniu sądowno-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 został przedstawiony w celu wydania opinii Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Trybunałowi Konstytucyjnemu, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, samorządom korporacji prawniczych – Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Komorniczej, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

1. Sąd Najwyższy zgłosił następujące uwagi:

a) art. 12 ust. 4 ustawy powinien otrzymać brzmienie: „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”;

b) art. 1 pkt 4 projektu posługuje się terminem „sąd przełożony” nawiązującym do terminu występującego w art. 4 ust. 1 ustawy, który nie jest nowelizowany. Niemniej termin ten jest wadliwy i nie występuje w prawie proceduralnym, w związku z tym może rodzić problemy interpretacyjne (np. w sprawach z zakresu wykroczeń, w których apelacje rozpoznawane są przez ten sam sąd rejonowy). Pomiedzy sądami nie zachodzi relacja takiego podporządkowania, która uzasadniałaby nazwanie jednego sądu sądem „przełożonym”, co wymaga zmiany używanej terminologii;

c) projektowany art. 4 ust. 5 (art. 1 ust 4 projektu) przewiduje, że skargi dotyczące przewlekłości postępowania przygotowawczego ma rozpoznawać „sąd przełożony nad sądem, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy”. Można zakładać, że chodzi o właściwość rzeczową związaną z postawionymi w postępowaniu przygotowawczym zarzutami, wynikającymi co najmniej w postanowieniu o wszczęciu postępowania. Regulacja ta nie określa właściwości sądu w przypadku przewlekłości postępowania przed wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania (a więc w fazie po złożeniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa). „Właściwość rzeczowa” nie rozstrzyga także, który konkretnie sąd właściwy miejscowo miałby się zajmować skargą na przewlekłość postępowania, zwłaszcza że z uwagi na regulacje dotyczące właściwości miejscowej, w fazie postępowania przygotowawczego nie jest ona z góry przesądzona. Wydaje się więc, że prostszym rozwiązaniem byłoby powiązanie właściwości sądu z siedzibą prokuratury, w której prowadzone jest postępowanie, a nie z właściwością sądu do rozstrzygnięcia o zarzutach sformułowanych w ewentualnym akcie oskarżenia;

d) art. 8 ust. 2 ustawy przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązującym w postępowaniu, którego skarga dotyczy. W przypadku postępowania przygotowawczego kpk przewiduje dwa odmienne reżimy rozpoznawania zażaleń, w zależności od tego, czy kierowane są one do prokuratora nadrzędnego czy do sądu. Ma to istotne znaczenie np. z kwestią dostępu do akt. Projekt nowelizacji przewiduje w art. 1 pkt 7, że prokurator, do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu „wraz z aktami sprawy, w której toczy się postępowanie”. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia

dostępu do tych akt strony składającej skargę na przewlekłość postępowania przygotowawczego;

e) ponownego rozważenia wymaga kwestia reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu dotyczącym skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego. Posłużenie się w tym przypadku terminem „prokurator Przełożony” jest bardzo niejednoznaczne, nie jest to bowiem odpowiednik prezesa sądu. Termin „prokurator Przełożony” nie odnosi się bowiem do funkcji związanych z reprezentacją majątkową danej jednostki organizacyjnej prokuratury. Jest to tym bardziej nieracjonalne, że w art. 1 pkt 9 lit. b przesądzono o wypłacaniu odpowiedniej sumy pieniężnej przez „właściwą prokuraturę okręgową”;

f) w art. 1 pkt 10 lit. a należałoby użyć pełnej nazwy aktu prawnego „Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

Uwzględniono w całości jedynie uwagę Sądu Najwyższego wskazaną w punkcie a i f oraz częściowo uwagę wskazaną w punkcie e. Ostatnio wskazana uwaga była bowiem częściowo zasadna w odniesieniu do wskazania jednostki właściwej do wypłaty przyznanej sumy pieniężnej w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania przygotowawczego, gdyż w przypadku postępowania prowadzonego przez wydziały zamiejscowe Biur do Spraw Przeszłości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej jednostką właściwą do wypłaty przyznanej sumy pieniężnej jest właściwa miejscowo prokuratura apelacyjna. Odnośnie do uwagi w pkt b) wskazać należy, iż stosownie do przepisu art. 14 § 1 pkt 1 Kpsw sądem odwoławczym do rozpoznania apelacji oraz zażaleń na postanowienia i zarządzenia zamykające drogę do wydania wyroku jest sąd okręgowy, a nie sąd rejonowy. Co do uwagi zgłoszonej w pkt c) wskazać trzeba, iż projekt odnosi się do rozwiązania przyjętego w art. 329 § 1 kpk, a ponadto zawęża zakres przedmiotowy do naruszenia praw strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora lub sądowym. Odnośnie do uwagi wskazanej w pkt d) wskazać należy, iż projekt wskazuje, że właściwym do rozpoznania skargi na naruszenie prawa strony w postępowaniu przygotowawczym jest sąd, a nie prokurator, zatem nie powstaje problem dualizmu postępowania zażaleniowego.

2. Naczelny Sąd Administracyjny zgłosił następujące uwagi:

a) ustawa nie powinna zawierać żądania wydania prokuratorowi zalecenia zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 1 pkt 6 projektu);

b) przyjęcie sztywnej kwoty 20 000 zł nie jest właściwe, suma powinna być odpowiednia, a nie sztywna z możliwością obniżenia, można przyjąć wyższą kwotę, ale w granicach od – do, np. 2000 – 30 000 zł (art. 1 pkt 9 lit. b projektu);

c) odnośnie do art. 1 pkt 10 lit. a projektu (art. 13 ust. 1 ustawy): redakcja przepisu ust. 1 i 3 powinna być zbieżna, proponuje się, by w ust. 1 po wyrazach: „Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę...” dodać wyrazy: „...dotycząca postępowania sądowego...”. Spośród uwag zgłoszonych przez Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniono uwagę wskazaną w pkt c) i b). Odnośnie do uwagi wskazanej w pkt a) podkreślić należy, iż zasądzenie sumy pieniężnej nie odnosi się do prokuratora, tylko do treści skargi i sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość.

3. Uwzględniono propozycję Krajowej Rady Sądownictwa, by zdaniu pierwszemu § 4 w art. 12 ustawy nadać brzmienie: „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 nie mniejszej niż 2.000 złotych, a nieprzekraczającej 15 000 złotych.”.

4. Krajowa Rada Komornicza zgłosiła następujące uwagi:

a) przyjęte rozwiązanie odnośnie do zasądzania odpowiedniej sumy pieniężnej stanowi ograniczenie uprawnień sądu, narusza zasadę państwa prawa oraz zasadę, że wymiar sprawiedliwości należy do sądów. Wskazano, iż należy utrzymać maksymalną kwotę 10 000 zł odpowiedniej sumy pieniężnej, ponieważ sądy nie zgłaszają potrzeby jej zwiększenia;

b) brak jakiegokolwiek szacunku możliwości płatniczych przeciętnego komornika, pomijanie milczeniem ustawy nowelizującej z dnia 24 maja 2007 r. utrzymującej zwolnienie wierzycielki od części opłaty stosunkowej uiszczanej kiedyś przy wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych, zwolniła Skarb Państwa, sądy i prokuratorów od zaliczki na wydatki oraz z opłat w egzekucji świadczeń niepieniężnych oraz obniżyła wysokość opłat egzekucyjnych;

c) mankamentem ustawy jest brak dwuinstancyjnego postępowania, przez co nie odpowiada ona standardom konstytucyjnym i międzynarodowym i nie gwarantuje komornikowi pełnego prawa do obrony;

d) projekt nie rozstrzyga kwestii, czy od postanowienia wydanego na podstawie art. 12 ustawy przysługuje zażalenie. Podniesiono także, iż skutkiem stwierdzenia

przewlekłości może być usunięcie komornika z zawodu albo wszczęcie postępowania dyscyplinarnego za podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką;

e) postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości postępowania. Komornik może jedynie kwestionować wysokość żadanego odszkodowania, bowiem jego odpowiedzialność została już przesądzona orzeczeniem, którego nie może zaskarżyć. Zatem jest pozbawiony prawa do rzetelnego postępowania sądowego i prawa do obrony.

Uwzględniono częściowo uwagę zgłoszoną w punkcie a), gdyż odstąpiono od zasady zasądzania sztywnej kwoty. W projekcie podwyższono jedynie kwotę maksymalną z 10 000 zł do 15 000 zł oraz przewidziano kwotę minimalną 2 000 zł. Pozostałych ze zgłoszonych uwag nie uwzględniono, bowiem przyjęcie propozycji utrzymania dotychczasowego rozwiązania w zakresie zasad przyznawania odpowiedniej sumy pieniężnej spowodowałoby przekreślenie przyczyn i celu projektowanej nowelizacji, zaś odnośnie do pozostałych uwag wskazać należy, iż podniesione kwestie pozostają poza zakresem nowelizacji.

5. Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej zgłosiło następujące uwagi:

a) proponowane zmiany są nieadekwatne do obowiązujących przepisów zawartych w kpk określających ustawowe terminy prowadzenia postępowania przygotowawczego;

b) trudno mówić o braku czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego czy nadzorującego postępowania przygotowawcze w sytuacji, gdy postępowanie to jest prowadzone przez policję bez informowania o tym fakcie prokuratury;

c) są sytuacje powodujące długotrwałość postępowania przygotowawczego niezawinione przez prokuratora, a odpowiedzialność za zwłokę spoczywa na innych organach państwowych – w projekcie brak rozróżnienia tego rodzaju sytuacji, a odpowiedzialność ponosić będzie zawsze prokurator;

d) wprowadzenie rozwiązań musi się wiązać z obligatoryjnym ubezpieczeniem prokuratorów od odpowiedzialności cywilnej.

Nie uwzględniono żadnej ze zgłoszonych uwag. Wskazać należy, iż projekt dotyczy skargi na przewlekłość postępowania, mogą być zatem sytuacje, iż postępowanie przygotowawcze będzie się mieścić w ustawowych granicach, ale w konkretnym

postępowaniu mimo tego dojdzie do przewlekłości, gdyż przez pewien czas nie będą podejmowane żadne czynności. W przypadku prowadzenia postępowania przygotowawczego przez policję (lub inny organ) projekt ustawy nie traktuje takiego postępowania jako nadzorowanego przez prokuratora; o nadzorowaniu takiego postępowania przez prokuratora można mówić dopiero wówczas, gdy prokurator zostanie powiadomiony o prowadzeniu postępowania. Odnośnie do uwagi wskazanej w pkt c) na podkreślenie zasługuje, iż to do sądu należeć będzie ocena, czy doszło do przewlekłości postępowania. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu podkreślał w swym orzecznictwie, że to państwo jest odpowiedzialne za organizację wymiaru sprawiedliwości, choćby zatem długość postępowania przygotowawczego nie była zawiniona przez prokuratora, ale jest ono obiektywnie długotrwałe, to i tak Państwo ponosi za tę przewlekłość odpowiedzialność. Odnośnie do uwagi wskazanej w pkt d) należy wskazać, że odpowiedzialność na podstawie ustawy ponosi Skarb Państwa a nie prokurator.

6. Helsińska Fundacja Praw Człowieka podniosła, iż proponowane rozwiązanie co do sposobu i wysokości zasądzonych sum pieniężnych w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania znacznie poprawia sytuację skarżących, ale nie rozwiązuje problemu definitywnie. Powinno zatem nastąpić przyjęcie możliwości dochodzenia kwoty pieniężnej w dowolnej wysokości, co musiałoby pociągnąć za sobą zmianę modelu skargi z postępowania incydentalnego na postępowanie autonomiczne oraz przewidzenie w ustawie środków odwoławczych. Dalej Fundacja wskazała na, jej zdaniem, braki obowiązującej ustawy i projektowanej nowelizacji:

- milczenie o środkach przed przewlekłością strukturalną, tj. gdy postępowanie toczy się przewlekłe, ale nie można wskazać organu wyłącznie odpowiedzialnego za ten stan (np. stwierdzanie przez kolejne sądy swej niewłaściwości);
- konieczność uiszczenia przez skarżących opłaty stałej w wysokości 100 zł;
- przymus adwokacko – radcowski obowiązujący w sprawach trafiających do Sądu Najwyższego, co utrudnia skarżącym dochodzenie swych praw i zwiększa ich koszty;
- brak jasnego sposobu oceny przeciętnej długości postępowań sądowych. Za istotne Fundacja uznała stworzenie jasnych kryteriów oceny trwania postępowania, by sądy nie były zdane jedynie na własne doświadczenia w tym zakresie i by ich orzeczenia nie grzeszyły nadmierną arbitralnością.

Za nieuzasadnioną uznano propozycję wprowadzenia możliwości zasądzenia w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania dowolnej sumy pieniężnej. Wskazać należy, iż kwoty zasądzone z tytułu odpowiedniej sumy pieniężnej przyznawanej w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego (a w przyszłości także przygotowawczego) są wypłacane ze środków budżetowych, musi być zatem ich zabezpieczenie w ustawie budżetowej. Odnośnie do propozycji wprowadzenia modelu dwuinstancyjnego sądownictwa przy rozpoznawaniu skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wskazać należy, iż koncepcja jednoinstancyjnego postępowania nie jest krytykowana przez ETPC. Wprowadzenie postępowania dwuinstancyjnego spowodowałoby zaś wydłużenie postępowania ze skargi na przewlekłość, a w konsekwencji przedłużenie postępowania zasadniczego, którego skarga dotyczy (średnio o około 6 miesięcy), co byłoby zaprzeczeniem tego środka. Ponadto jest to rodzaj postępowania nadzorczego i nie zamyka drogi do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843). Wreszcie wskazać trzeba, że kontrola skuteczności ustawy jako środka krajowego w indywidualnych sprawach może być dokonywana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Odnośnie uwag dotyczących braków obowiązującej ustawy i proponowanej nowelizacji, należy podkreślić, iż istotnie istnieje potrzeba podjęcia działań legislacyjnych eliminujących przewlekłość strukturalną, natomiast nie jest to celem nowelizacji, gdyż skarga na przewlekłość dotyczy każdej konkretnej, indywidualnej sprawy i to jest jej istota. Propozycje rezygnacji z pobierania opłaty sądowej i przymusu adwokacko – radcowskiego przed Sądem Najwyższym pozostają poza zakresem nowelizacji. Nie jest możliwe ani celowe stworzenie katalogu kryteriów oceny długości postępowania, bowiem katalog taki byłby katalogiem otwartym. Ocena wszystkich okoliczności winna być pozostawiona sądowi.

Projektowana ustawa została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Żaden podmiot zewnętrzny nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

4. Skutki społeczno-gospodarcze oraz finansowe

4. 1. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

W związku z przyjętym rozwiązaniem obligatoryjnego zasądzenia w razie stwierdzenia przewlekłości i zgłoszonego w tym zakresie stosownego żądania przez stronę sumy pieniężnej w kwocie 2 000 do 15 000 zł, projekt pociąga za sobą dodatkowe obciążenia dla budżetu. Projekt przewiduje, iż ustawa nowelizująca wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Wejście w życie projektu spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa w roku 2009 i latach następnych w częściach 15 „Sądy powszechne” i 37 – „Sprawiedliwość”; należy liczyć się ze wzrostem wydatków z tytułu wypłaty sum pieniężnych przyznawanych na podstawie ustawy o ok. 21,5 mln zł rocznie (cz. 15 – 5,04 mln zł, cz. 37 – 16,4 mln zł). Szacunkowe wyliczenia skutków finansowych zawarte w projekcie nie znajdują w całości zabezpieczenia w budżecie państwa na rok 2008. Zaplanowana w cz. 15 kwota 82,1 mln zł w znacznej mierze dotyczy odszkodowań Skarbu Państwa z tytułu represjonowania za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz odszkodowań zasądzonych na podstawie art. 552 kpk. Dotychczas wypłaty sum pieniężnych przyznanych skarżącym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wynosiły niewiele ponad 3 % ogółu wypłacanych przez sądy odszkodowań. W cz. 37 w latach ubiegłych budżet państwa nie ponosił wydatków z tytułu odszkodowań za przewlekłość postępowania, w konsekwencji nie zostały one zaplanowane na rok 2008. Wobec powyższego niezbędnym jest zabezpieczenie środków budżetowych na wypłatę projektowanych kwot, co może nastąpić najwcześniej przy ustalaniu budżetu na rok 2009. Szacuje się, że roczne obciążenia Skarbu Państwa z powyższego tytułu mogą wynosić około 32 790 000 złotych. Szacunkowe wyliczenie przeprowadzono biorąc pod uwagę:

- a) łączną liczbę (niespełna 630) skarg na przewlekłość uwzględnionych w 2006 r. przez sądy powszechne, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz średnią wysokość przyznawanych sum (ok. 2 000 zł), co przy przyjęciu uśrednionej kwoty w wysokości 10000 zasądzonej sumy pieniężnej daje wzrost o 5 040 000 złotych,
- b) liczbę postępowań przygotowawczych trwających według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. powyżej 2 lat (około 1560) i liczbę skarg zakomunikowanych Rządowi RP przez Europejski Trybunał Praw Człowieka dotyczących nadmiernej długości

tymczasowego aresztowania (około 80) oraz wysokość sumy pieniężnej (przy przyjęciu uśrednionej kwoty 10000 złotych), jaka będzie maksymalnie zasądzana na żądanie strony w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania, co daje wzrost o kwotę 16 400 000 złotych, gdyż dotychczas z powodu przewlekłości postępowania przygotowawczego nie były zasądzane żadne sumy pieniężne.

Jednocześnie należy prognozować, iż podniesienie skuteczności ustawy o skardze na przewlekłość może wpłynąć na zmniejszenie liczby skarg dotyczących przewlekłości, jakie obecnie są wnoszone przez obywateli polskich do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tym samym zmniejszy się kwota zadośćuczynień wypłacanych skarżącym na podstawie wyroków i decyzji wydawanych przez ten międzynarodowy organ sądowy. Średnie kwoty zadośćuczynienia zasądzane przez Trybunał w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania krajowego (art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) i braku skutecznego krajowego środka odwoławczego do skarżenia się na naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (art. 13 Konwencji w zw. z art. 6 ust. 1) są znacznie wyższe aniżeli obecnie określony maksymalny próg 10.000 złotych przewidziany w art. 12 ust. 4 ustawy. Nadto zauważyć należy, iż Trybunał niejednokrotnie zasądza na rzecz skarżących zwrot kosztów i wydatków postępowania prowadzonego przed nim, co dodatkowo zwiększa obciążenia Skarbu Państwa z tytułu wykonywania wyroków Trybunału.

4. 2. Wpływ na rynek pracy

Regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

4. 3. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacja nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki.

4. 4. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Regulacja nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

5. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU
*Mikołaj Dowgielewicz***

Min.MD*2574*08/DP/ma

Warszawa, dnia *29* października 2008 r.

Pan Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki sporządzona na podstawie art. 9 pkt 3 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, przedłożonym wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji (pismo z dnia 13.10.2008 r., nr RM-10-183-08), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Zbigniew Wrona
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

2008-10-29

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Art. 1. W ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) wprowadza się następujące zmiany:

1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:

„o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”;

2) w art. 1 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ustawa reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze.”;

3) w art. 2:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1¹ w brzmieniu:

„1¹. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do postępowania przygotowawczego.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„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 albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego albo 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, uwzględniając 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.”;

4) w art. 4:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1¹ i 1² w brzmieniu:

„1¹. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny.

1². Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny.”,

b) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przygotowawczego, właściwy do jej rozpoznania jest sąd przełożony nad sądem, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy.”;

5) w art. 5 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Skargę dotyczącą postępowania przygotowawczego wnosi się do prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie.”;

6) w art. 6 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Skarga może zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę względnie prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4.”;

7) art. 7 otrzymuje brzmienie:

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

8) w art. 10 po ust. 2 dodaje się ust. 2¹ w brzmieniu:

„2¹. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przygotowawczego sąd właściwy zawiadamia Skarb Państwa – prokuratora przełożonego nad prokuratorem

prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze, doręczając mu odpis skargi.”;

9) w art. 12:

a) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„3. Na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne. Zalecenia nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy.

4. 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 2 000 złotych do 20 000 złotych.”,

b) dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. W przypadku przyznania sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, wypłaty dokonuje:

1) sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania – ze środków własnych tego sądu,

2) prokuratura okręgowa, w której okręgu prowadzone jest postępowanie przygotowawcze, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, a w odniesieniu do postępowań przygotowawczych prowadzonych przez wydziały zamiejscowe Biur do Spraw Przesłuchowości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej – właściwa prokuratura apelacyjna – ze środków własnych tych prokuratur.

6. W sytuacji przyznania sumy pieniężnej w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 1¹, wypłaty dokonuje sąd okręgowy, a w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 1², wypłaty dokonuje sąd apelacyjny, ze środków własnych tego sądu.”;

10) w art. 13:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę sąd doręcza prezesowi właściwego sądu. Prezes sądu, któremu doręczono orzeczenie, jest obowiązany do podjęcia czynności nadzoru, przewidzianych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.¹⁾).”

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę dotyczącą postępowania przygotowawczego sąd doręcza prokuratorowi przełożonemu nad prokuratorem prowadzącym albo nadzorującym postępowanie przygotowawcze. Prokurator, któremu doręczono odpis orzeczenia, jest obowiązany do podjęcia czynności nadzoru, przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39).”;

11) art. 14 otrzymuje brzmienie:

„Art. 14. Skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy, a w postępowaniu przygotowawczym, w którym stosowane jest tymczasowe aresztowanie, oraz w sprawie egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego – po upływie 6 miesięcy, od daty wydania przez sąd orzeczenia, o którym mowa w art. 12.”;

12) w art. 17 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Uwzględniając lub odrzucając skargę, sąd z urzędu zwraca uiszczoną od niej opłatę.”.

Art. 2. 1. W okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy osoby, które przed tym dniem złożyły skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanego dalej „Trybunałem”, zarzucając naruszenie w postępowaniu przygotowawczym prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.²⁾), mogą wnieść skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania na podstawie przepisów niniejszej ustawy, jeżeli skarga do Trybunału została wniesiona w toku postępowania przygotowawczego, którego ona dotyczy, i o ile Trybunał nie wydał postanowienia w przedmiocie dopuszczalności skargi.

2. Skarga wniesiona w trybie ust. 1 powinna wskazywać datę wniesienia skargi do Trybunału.

2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698 oraz z 2008 r. Nr 41, poz. 251.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962, z 2001 r. Nr 23, poz. 266 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

3. Właściwy sąd niezwłocznie zawiadamia ministra właściwego do spraw zagranicznych o skargach wniesionych w trybie, o którym mowa w ust. 1.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

UZASADNIENIE

Projektowana zmiana przepisów ma na celu podniesienie skuteczności ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) jako środka mającego przeciwdziałać przewlekłości postępowań oraz mającego zapewniać efektywny i realny tryb przeciwdziałania przewlekłości postępowania przygotowawczego, sądowego i wykonawczego.

Dotychczasowa praktyka stosowania ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki pozwala na stwierdzenie, iż nie stanowi ona w pełni skutecznego środka przeciwdziałającego przewlekłości postępowania.

W 2004 r., po wejściu w życie ustawy, tj. w okresie od dnia 17 września 2004 r. do dnia 31 grudnia 2004 r. łącznie w sądach powszechnych: okręgowych i apelacyjnych załatwiono 1824 skargi, w tym: 1166 odrzucono, 368 oddalono, zaś 290 uwzględniono. Łączna wysokość zasądzonych od Skarbu Państwa i od komorników sum pieniężnych wyniosła 396 910 zł, zatem średnio zasądzono w jednej sprawie po 2405 zł. W 2005 r. do sądów powszechnych wpłynęło łącznie 4515 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Spośród 4921 spraw załatwionych w 2005 r.: 1 607 skarg zostało oddalonych, 2313 skarg odrzucono, 1001 skarg uwzględniono, w tym w 643 przypadkach przyznano kwoty pieniężne, przy czym łącznie w skali kraju ich wartość wyniosła 1 449 184,03 zł. Oznacza to, iż średnio zasądzano kwotę 2253 zł w jednej sprawie. W 2006 r. do sądów powszechnych wpłynęło łącznie 2659 skarg, w tym 424 skargi do sądów apelacyjnych i 2235 skarg do sądów okręgowych. Załatwiono łącznie 2746 skarg, z tego odrzucono 855 skarg, oddalono 937 skarg, w inny sposób załatwiono 357 skarg, zaś 597 skarg uwzględniono, w tym w 367 sprawach zasądzono sumy pieniężne w łącznej kwocie 641 994 zł. Średnio w jednej sprawie zasądzono więc 1749 zł. W 2007 r. do sądów powszechnych wpłynęły łącznie 2643 skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w tym 628 skarg do sądów apelacyjnych i 2015 skarg do sądów okręgowych. Sądy rozpoznały 2618 skarg, łącznie odrzucono 813 skarg, oddalono 922 skargi, w inny sposób

załatwiono 340 skarg, zaś 542 skargi uwzględniono, w tym w 350 sprawach zasądzone sumy pieniężne w łącznej kwocie 714 530 zł, tj. średnio po 2041,50 zł w jednej sprawie. Analiza powyższych danych prowadzi do wniosku, iż sądy, nawet gdy stwierdzają przewlekłość postępowania, zbyt rzadko stosują środek o charakterze kompensacyjnym, jakim jest odpowiednia suma pieniężna. Zastrzeżenia budzi także sama wysokość kwot przyznawanych przez sądy wynosząca zaledwie około 20 % kwoty maksymalnej, jaką sądy władne są przyznać skarżącym.

Praktyka stosowania ustawy wskazuje również, iż wielokrotnie sądy, dokonując oceny długotrwałości postępowania, nie uwzględniają jednak standardów orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w zakresie wpływu dotychczasowego przebiegu postępowania na jego stan w dacie rozpoznawania skargi oraz w zakresie braku ustalenia podstawowej przesłanki, jaką jest ocena, czy postępowanie nie trwa dłużej, niż jest to konieczne do rozpoznania sprawy.

Wskazać również należy, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka w ostatnio wydanych wyrokach w sprawach Tur przeciwko Polsce (wyrok z dnia 23 października 2007 r., skarga nr 21695/05) oraz Zwoźniak przeciwko Polsce (wyrok z dnia 13 listopada 2007 r., skarga nr 25728/05), pomimo skorzystania przez skarżących z możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania, nie uznał ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843) za skuteczny środek krajowy w rozumieniu art. 13 Konwencji i stwierdził, że doszło do naruszenia wskazanego przepisu. W sprawach Trybunał zasądził na rzecz skarżących odpowiednio – 10 500 euro i 9000 euro tytułem zadośćuczynienia, nadto w sprawie Zwoźniak przeciwko Polsce Trybunał przyznał skarżącemu kwotę 650 euro tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Podkreślić wypada, że zastosowanie ustawy ograniczone jest wyłącznie do postępowania sądowego i wykonawczego.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu przywiązuje wagę do istnienia krajowych środków prawnych pozwalających na dokonywanie sądowej kontroli prawidłowości i terminowości czynności podejmowanych przez organy wymiaru sprawiedliwości. Takiego kryterium nie spełnia kontrola wykonywana przez prokuratora nadzorującego lub prokuratora przełożonego nad prokuratorem prowadzącym śledztwo w zakresie dotyczącym przedłużania czasu trwania

postępowania przygotowawczego. Brak jest zatem aktualnie w prawie polskim skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności do właściwych władz krajowych na nadmierną długość postępowania przygotowawczego. Projektowana ustawa wypełnia tę lukę, mając na względzie, iż instytucja skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu ma charakter subsydiarny w stosunku do systemów krajowych gwarantujących prawa człowieka.

W sposób pośredni wprowadzenie skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego może przyczynić się do skrócenia nadmiernej długości tymczasowego aresztowania, a zaznaczyć należy, iż przewlekłość tymczasowego aresztowania również stanowi przedmiot skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Na problem długotrwałości stosowania tego środka zapobiegawczego zwraca uwagę Tymczasowa Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/ResDH (2007)75 dotycząca wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

w 44 sprawach przeciwko Polsce dotyczących nadmiernej długości aresztów tymczasowych, przyjęta w dniu 6 czerwca 2007 r.

Podkreślenia wymaga, że Trybunał w swym orzecznictwie wskazywał, iż zgodnie z wymogami Konwencji państwo ma pewną swobodę co do wyboru sposobu, w jaki zapewni jednostkom środek wymagany art. 13 i spełni obowiązek konwencyjny wynikający z tego przepisu (tak m.in. w wyrokach: Kudła przeciwko Polsce, wyrok z dnia 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96, Byrzykowski przeciwko Polsce, wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., skarga nr 11562/05, Scordino przeciwko Włochom, wyrok z dnia 29 marca 2006 r., skarga nr 36813/97).

Projekt ustawy przewiduje możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego, jeżeli na skutek działania bądź bezczynności prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Dane statystyczne odnoszące się do ilości postępowań przygotowawczych trwających ponad 1 rok pozwalają na stwierdzenie, iż zasada podporządkowania prokuratorów oraz rozbudowany nadzór nie gwarantują w pełni rzeczywistej sprawności postępowań przygotowawczych. Wskazać bowiem należy, iż według stanu na dzień 31 grudnia w latach (odpowiednio) 2005, 2006 i 2007 pozostawało niezakończonych spraw trwających od daty pierwszego

wpływu powyżej roku – odpowiednio – 2 134 (w tym 977 spraw ponaddwuletnich), 2 781 (w tym 1 258 spraw ponaddwuletnich), 3 382 (w tym 1 555 spraw ponaddwuletnich).

Projekt zakłada, że określone dotychczas w art. 2 ust. 2 ustawy kryteria oceny pojęcia rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie będą miały zastosowanie także w odniesieniu do postępowania przygotowawczego. Kryteria te wzorowane są bowiem na stanowisku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Projekt przyjmuje, że skargę dotyczącą postępowania przygotowawczego wnosi się do prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie, zaś sądem właściwym do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy. Jest to bowiem związane z przyjętym w ustawie rozwiązaniem, iż postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowane jest jako postępowanie incydentalne (wypadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy.

Projekt, wzorem obowiązujących rozwiązań w postępowaniu sądowym i wykonawczym, nakłada obowiązek niezwłocznego (bez podejmowania jakichkolwiek czynności) przedstawienia skargi przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze – wraz z aktami sprawy – sądowi właściwemu.

W projekcie przyjęto także obowiązek informowania przez sąd prokuratora przełożonego nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze o wniesionej skardze dotyczącej przewlekłości postępowania przygotowawczego.

Podstawowym sposobem uwzględnienia skargi jest stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W skardze wniesionej w toku postępowania możliwe jest także zgłoszenie przez skarżącego żądania wydania prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze wiążących zaleceń, które jednak nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy.

Projekt przyjmuje również rozwiązanie, iż w przypadku gdy skarga na przewlekłość postępowania jest zasadna, a strona w skardze żądała wydania sądowi rozpoznającemu sprawę co do istoty lub prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze wiążących zaleceń, wówczas sąd właściwy zaleca podjęcie odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie. Dotychczas ustawa w takich wypadkach pozostawiała sądowi właściwemu uprawnienie wydania wiążących zaleceń.

Proponowane rozwiązanie obligatoryjnego wydawania zaleceń służyć ma podniesieniu skuteczności skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym i sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Wskazać należy, iż żądanie wydania wiążących zaleceń stanowi realny środek przeciwdziałania dalszemu istnieniu przewlekłości postępowania. Zalecenia takie sąd rozpoznający skargę będzie mógł wydać, o ile uzna to za celowe i niezbędne, również z urzędu. W każdym jednak wypadku, gdy wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne, sąd rozpoznający skargę będzie mógł odstąpić od ich wydania. Taka sytuacja może mieć miejsce np. wówczas, gdy po wniesieniu skargi, ale przed przekazaniem akt sądowi rozpoznającemu skargę, dojdzie do podjęcia przez sąd, komornika lub prokuratora prowadzącego albo nadzorującego postępowanie czynności, o których zalecenie podjęcia wnioskuje strona.

W celu zwiększenia efektywności skargi na przewlekłość postępowania, poprzez przyznanie jej oceny jako skutecznego środka krajowego w rozumieniu przepisu art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, projekt przewiduje obligatoryjne zasądzenie przez sąd sumy pieniężnej w kwocie od 2000 do 15 000 złotych na rzecz skarżącego, o ile wystąpi on z takim żądaniem, a skarga okaże się zasadna. W chwili obecnej ustawa przewiduje fakultatywność zasądzenia przez sądy odpowiedniej sumy pieniężnej (w wysokości nieprzekraczającej 10 000 złotych). Z praktyki wynika, że pomimo stwierdzanej przewlekłości postępowania w zdecydowanej większości sądy oddalają żądania finansowe zgłaszane przez strony bądź zasądzają kwoty symboliczne, np. 100 zł czy 200 zł.

Należy przy tym podkreślić, że przyznanie na rzecz skarżącego sumy pieniężnej nie wyklucza możliwości dochodzenia szkody, zarówno majątkowej, jak i niemajątkowej, w odrębnym procesie cywilnym (art. 15 i 16 nowelizowanej ustawy).

Wobec okoliczności, iż prokuratury rejonowe nie posiadają własnego budżetu, projekt przyjmuje, iż przyznane sumy pieniężne wypłacane będą ze środków własnych właściwej prokuratury okręgowej. W odniesieniu zaś do postępowań przygotowawczych prowadzonych przez wydziały zamiejscowe Biura do Spraw Przemocności Zorganizowanej Prokuratury Krajowej projekt przyjmuje, iż przyznane sumy pieniężne wypłacane będą ze środków własnych właściwej prokuratury apelacyjnej.

Proponowane rozwiązania uwzględniają wypracowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zasady dotyczące zarówno określania wysokości słusznego zadośćuczynienia w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania, jak i dotyczące warunków, jakim musi odpowiadać środek krajowy, by mógł być uznany za skuteczny w rozumieniu art. 13 Konwencji. Powyższe rozwiązania odpowiadają w szczególności wskazaniom Trybunału zawartym w wyroku w sprawie Scordino przeciwko Włochom, w którym Trybunał uznał, że istnieje silne, lecz możliwe do obalenia domniemanie, że nadmierna przewlekłość postępowania powoduje szkodę moralną. Przyjął, że w niektórych przypadkach długość ta może skutkować jedynie minimalną szkodą moralną lub jej całkowitym brakiem. Sądy krajowe muszą zatem szczegółowo uzasadniać swoje rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Trybunał zauważył także, że zasada subsydiarności, jaka obowiązuje w jego orzecznictwie, nie oznacza zaniechania wszelkiego nadzoru nad rezultatami stosowania środków krajowych, albowiem Konwencja ma gwarantować prawa, które są praktyczne i skuteczne. Dlatego też od Trybunału wymaga się weryfikacji, czy sposób, w jaki prawo krajowe jest interpretowane i stosowane, wywołuje skutki zgodne z zasadami Konwencji. W ten sposób Trybunał przesądził, iż służy mu kontrola stosowania krajowych środków na przewlekłość postępowania.

Trybunał uznał także, iż w przypadku, gdy organy krajowe stwierdzą, z naruszeniem zasad orzecznictwa ETPC, iż w sprawie nie doszło do przewlekłości postępowania lub gdy mimo stwierdzenia tej przewlekłości – zainteresowana strona nie uzyska stosownego świadczenia pieniężnego, które nie naprawia w całości poniesionej straty, skarżący może być uznany za „ofiara” naruszenia w rozumieniu art. 34 Konwencji.

Projekt wprowadza również, w razie uwzględniania skargi, obowiązek podjęcia przez prezesa właściwego sądu czynności nadzoru, przewidzianych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Podobny obowiązek spoczywać będzie także na prokuratorze przełożonym nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze, będzie on bowiem obowiązany do podjęcia czynności nadzoru, przewidzianych w przepisach ustawy o prokuraturze.

Dotychczasowa praktyka stosowania ustawy ujawniła problem jedynie fragmentarycznego badania przez sądy toku postępowania w danej sprawie. W sytuacji bowiem, gdy skarga obejmuje zarówno postępowanie przed sądem pierwszej, jak i

drugiej instancji, dochodzi do oddzielnego badania każdego z etapów postępowania przez różne sądy. I tak np. w sytuacji, gdy skarga dotyczy zarówno postępowania przed sądem rejonowym, jak i okręgowym, skarga w zakresie dotyczącym postępowania przed sądem rejonowym jest przekazywana do rozpoznania sądowi okręgowemu jako sądowi przełożonemu, zaś skarga w zakresie dotyczącym postępowania przed sądem okręgowym jest rozpoznawana przez sąd apelacyjny. Taka praktyka sądów jest niezgodna z celem ustawy, którym – jak wynika z jej uzasadnienia – była 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” oraz określonego w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obowiązku rozpatrzenia sprawy przez organy sądowe w „rozsądnym terminie”. Należy przy tym zauważyć, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu za „sprawę” uznaje się różne etapy postępowania sądowego, o ile zmierzają one do uregulowania określonych praw skarżącego. W związku z powyższym sąd, rozpatrując skargę na przewlekłość, powinien przeanalizować całość postępowania w sprawie.

Projekt przyjmuje zatem, że jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny. Jeżeli zaś skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny.

Projekt konsekwentnie przewiduje, iż w przypadku przyznania sumy pieniężnej w razie stwierdzenia przewlekłości, gdy skarga obejmowała postępowanie przed sądem rejonowym i sądem okręgowym – wypłaty sumy pieniężnej dokonuje sąd okręgowy, zaś gdy skarga obejmowała postępowanie przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym – wypłaty sumy pieniężnej dokonuje sąd apelacyjny, ze środków własnych tego sądu. Projektowane rozwiązanie przyczyni się do wzmożenia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów sprawowanego przez prezesów sądów – art. 37 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

Powyższe rozwiązania spełniają zatem w pełni wymogi określone orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka co do skuteczności

krajowego środka na przewlekłość postępowania. Będą również stanowiły istotne wzmocnienie i uszczelnienie działań nadzorczych nad sądami i prokuraturą.

Projekt, podobnie jak w postępowaniu sądowym i wykonawczym, ogranicza możliwość wnoszenia kolejnych skarg na przewlekłość postępowania przygotowawczego. Przeciwnie stanowisko mogłoby doprowadzić do zniweczenia celu projektowanej regulacji. Wprowadzone ograniczenie ma charakter czasowy i wynosi 12 miesięcy od wydania orzeczenia rozstrzygającego o zasadności skargi, w przypadku zaś postępowania przygotowawczego, w którym stosowane jest tymczasowe aresztowanie – 6 miesięcy.

Projekt przyjmuje także, iż w przypadku odrzucenia skargi, sąd z urzędu zwraca stronie uiszczoną od niej opłatę. W sytuacji tej nie dochodzi do merytorycznego rozpoznania skargi. Nie uzasadnia to zatem obciążania skarżącego ciężarami fiskalnymi na rzecz Skarbu Państwa.

Wobec zmiany w ogólnym określeniu przedmiotu ustawy, projekt nadaje ustawie tytuł: „o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym i sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”. Zasadniczym celem projektu ustawy jest zapewnienie, aby środek krajowy (skarga) przysługujący stronie w przypadku przewlekłości postępowania był zgodny ze standardami wynikającymi z orzecznictwa ETPCz. Zasadniczym celem Ministerstwa Sprawiedliwości pozostaje jednak usprawnienie pracy sądów, tak aby ewentualna przewlekłość postępowania była zjawiskiem rzadkim.

Minister Sprawiedliwości podjął szereg działań legislacyjnych i administracyjnych dla usprawnienia pracy sądów i prokuratur. Priorytetowym zamierzeniem na najbliższe 3 lata jest dążenie do zagwarantowania obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, to jest do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy sąd. Już podjęte, a także zamierzone działania w tym kierunku obejmują zarówno sferę organizacyjno-strukturalną, zarządzanie kadrami i sprawami, jak też sferę legislacyjną, poprzez wprowadzenie regulacji usprawniających pracę w sądach.

W sferze legislacyjnej, w obszarze kodyfikacji karnych, wskazać należy zwłaszcza na projektowane zmiany w ustawie – Kodeks karny, ustawie – Kodeks karny skarbowy, ustawie – Kodeks postępowania karnego, ustawie – Kodeks karny wykonawczy. Projekt nowelizacji, nad którym trwają prace, przewiduje istotne usprawnienie postępowania przyspieszonego, poprzez wprowadzenie możliwości dobrowolnego poddania się karze

już w toku dochodzenia, oraz poprzez rezygnację z obligatoryjnego udziału obrońcy w takim postępowaniu.

W zakresie postępowania karnego planuje się też nowelizację art. 156 Kodeksu postępowania karnego, która ma zapewnić „równość broni” już na etapie postępowania przygotowawczego i znacznie większy dostęp stron do akt na tym etapie postępowania, niż ma to miejsce w chwili obecnej.

Dodatkowo planuje się zmianę art. 263 § 4 Kodeksu postępowania karnego w kierunku wprowadzenia obowiązku doręczania oskarżonemu i jego obrońcy odpisów wniosków prokuratora w przedmiocie przedłużenia tymczasowego aresztowania na podstawie art. 263 § 2 i 4 K.p.k. oraz odpisów postanowień sądów rejonowych i okręgowych, zawierających wnioski skierowane do sądu apelacyjnego o przedłużenie tymczasowego aresztowania w trybie art. 263 § 4 K.p.k.

W zakresie postępowania cywilnego należy zwrócić szczególną uwagę na projektowaną nowelizację Kodeksu postępowania cywilnego. Planowane zmiany obejmują, między innymi, następujące zagadnienia:

1. uproszczenie wykazywania umocowania przez pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym,
2. modyfikacje w zakresie dokonywania doręczeń,
3. rozszerzenie kompetencji referendarza sądowego,
4. modyfikacje przeprowadzania dowodu z przesłuchania stron,
5. modyfikacje regulacji dotyczących mediacji.

Na posiedzeniu Sejmu w dniu 17 września 2008 r. odbyło się pierwsze czytanie, zmierzającego do przyspieszenia i uproszczenia postępowania, projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Celem tej nowelizacji jest wprowadzenie do polskiej procedury cywilnej „elektronicznego postępowania upominawczego”, jako nowego postępowania odrębnego, uzupełniającego katalog postępowań już istniejących, oraz utworzenie „e-sądu”.

Nowe rozwiązania prawne stworzą możliwość wnoszenia pozwu w postaci formularza on-line poprzez elektroniczny portal dostępowy sądu oraz dopuszczają elektroniczne opłacenie pozwu na wzór rozwiązań przyjętych w handlu elektronicznym. Możliwość złożenia pozwu na elektronicznym formularzu jest rozwiązaniem nowoczesnym i praktykowanym w niektórych wysoko rozwiniętych krajach. W tym postępowaniu w szczególności ograniczeniu podlegać będą koszty przesyłek, czas ich

dostarczenia, a także czynności techniczne związane z ekspediowaniem i przyjęciem przesyłki. Postępowanie elektroniczne nie tylko usprawni działania sądów, ale przede wszystkim ułatwi stronom dostęp do sądu poprzez wykorzystanie elektronicznych środków komunikacji.

Odnosnie spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, prowadzone są obecnie prace nad projektem zmiany Kodeksu postępowania cywilnego w części dotyczącej dowodów z opinii biegłych lekarzy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przygotowywany projekt ustawy ma na celu obniżenie kosztów działalności biegłych w sądach pracy i ubezpieczeń społecznych.

W zakresie prawa upadłościowego i naprawczego, wskazać należy na ustawę z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850), która weszła w życie z dniem 10 października 2007 r. W ustawie tej sprecyzowane zostały wymagania kwalifikacyjne dla syndyków, nadzorców sądowych i zarządców. Ponadto, poprzez nowelizację ustawy z dnia 23 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535, z późn. zm.) poszerzony został katalog środków dyscyplinujących, które będzie mógł zastosować sędzia –komisarz w stosunku do syndyka zaniedbującego swoje obowiązki w postępowaniu upadłościowym. Przepisy dotyczące wynagrodzenia syndyka zostały tak skonstruowane, że powinny mobilizować syndyka do dążenia do jak najszybszego zakończenia postępowania. Objęto też nadzorem wszystkie sprawy upadłościowe trwające co najmniej trzy lata (około 1100 spraw).

Ponadto – dla osiągnięcia poprawy efektywności pracy sądów trwają prace nad zmianą ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) w kierunku racjonalizacji i uelastycznienia struktury organizacyjnej sądów.

W sferze organizacyjno-strukturalnej w ostatnich latach podejmowane były działania w zakresie zarządzania kadrami sądownictwa powszechnego, w tym rozmieszczenia kadr stosownie do poziomu obciążenia pracą poszczególnych sądów. Podstawę podejmowanych w tym zakresie działań stanowi wszechstronna analiza obciążenia pracą sędziów (i asesorów) na poszczególnych szczeblach sądownictwa, w podziale na pionory orzecznicze i kategorie spraw. Działania te mają na celu właściwe wykorzystanie pracowników sądów, zarówno sędziów, jak i pracowników administracyjnych i pomocniczych. W wyniku analizy obsady kadrowej w sądach i obciążenia pracą w kontekście wpływu spraw, dokonywane są przydziały zwalnianych stanowisk

sędziowskich do poszczególnych sądów oraz zmiany w zakresie struktury organizacyjnej sądów, w tym dzielenie dużych sądów.

W związku z problemem strukturalnych pozostałości opracowano program ich likwidacji w odniesieniu do sądów apelacyjnych i okręgowych.

W ramach działań doraźnych przewidywane jest opracowanie planu okresowego delegowania sędziów na podstawie art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, z sądów o mniejszym obciążeniu do sądów równorzędnych, w których występuje strukturalna pozostałość spraw lub nastąpił istotny wzrost wpływu spraw, przekraczający możliwości orzecznicze stałych obsad sędziowskich tych jednostek. Działania takie umożliwią likwidację pozostałości lub zapobieżenie ich powstawaniu.

W celu usprawnienia pracy sądów sukcesywnie zatrudniani są w coraz większej liczbie asystenci sędziów i sekretarze sądowi do administracyjnej obsługi sędziów. Podejmowane są także działania mające na celu podniesienie poziomu obsługi interesantów, między innymi tworzone są punkty informacyjne.

Na przestrzeni ostatnich lat prowadzone są także przez organy wszystkich szczebli nadzoru administracyjnego działania nadzorcze, w szczególności polegające na monitorowaniu spraw najdłużej zalegających w sądach oraz zmierzające do efektywnego wyznaczenia i zachowania ciągłości terminów rozprawy. Przeprowadzane wizytacje i lustracje skutkują stosownymi zaleceniami pokontrolnymi i przyczyniają się do usuwania stwierdzonych uchybień w pracy sądów.

Na podkreślenie zasługuje również, iż opracowano Program Informatyzacji Resortu określający zadania związane z umożliwieniem składania pism procesowych w formie elektronicznej, umożliwieniem zdalnego dostępu interesantów do informacji o postępowaniu, bez konieczności osobistej wizyty w sądzie, zastąpieniem tradycyjnych metod protokolowania przebiegu rozpraw nowymi rozwiązaniami opartymi na technikach cyfrowych, umożliwienie multimedialnej prezentacji dowodów, upowszechnieniem wideokonferencji, za pośrednictwem których możliwe będzie przesłuchanie świadka czy biegłego „na odległość”, wprowadzeniem elektronicznej wymiany dokumentów pomiędzy podmiotami wewnętrznymi wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi, utrwalanie dowodów w formie elektronicznej, ich multimedialne prezentacje oraz archiwizowaniem dokumentów procesowych

w formie zapisu elektronicznego. Działania podejmowane w ramach Programu ukierunkowane są na:

- informatyzację sekretariatów wydziałów sądowych (biurowość wydziału, rejestracja ruchu spraw, korespondencja z uczestnikami postępowania, udzielanie informacji publicznej interesantom itd.) i wspomaganie pracy orzeczniczej sędziego, referendarza sądowego oraz pracy asystenta sędziego,
- informatyzację sal rozpraw (protokołowanie przebiegu rozprawy przy użyciu nowoczesnych technik cyfrowych, opracowywanie i prowadzenie wokand),
- wprowadzenie zarządzania zasobami i „logistyką” (racjonalne wykorzystanie zasobów i czasu pracy, planowanie wykorzystania sal rozpraw, konwojowanie),
- elektroniczną wymianę dokumentów, e-pozew oraz elektroniczny dostęp do zasobów informacyjnych jednostek organizacyjnych sądownictwa (dostęp on-line do repertoriów sekretariatów i rejestrów sądowych).

Nadto zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 września 2008 r. powołano Zespół ds. utworzenia ogólnopolskiego systemu zarządzania informacją, którego celem jest opracowanie koncepcji i niezbędnych zmian normatywnych zmierzających do zmiany modelu rejestrowania spraw wpływających do sądów poprzez utworzenie jednego dla jednostki i jednolitego na każdym szczeblu sądów powszechnych repertorium elektronicznego funkcjonującego w centralnym systemie zarządzania informacją.

Niezależnie od powyżej wskazanych działań, w ramach realizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektów Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” przewidywane jest opracowanie standardów obciążenia dla wszystkich grup zawodowych sądownictwa powszechnego, zaś w odniesieniu do kadry zarządzającej – profili kompetencyjnych. W ramach Programu realizowane będą także działania polegające na upowszechnianiu informacji na temat alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów. Przeprowadzenie szeroko zakrojonej akcji na rzecz popularyzowania alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, w tym zwłaszcza mediacji, przyczynić się winno do podniesienia sprawności postępowań sądowych.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Cel wprowadzenia ustawy

Celem proponowanej regulacji jest podniesienie efektywności ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843), jako środka mającego przeciwdziałać przewlekłości postępowań oraz mającego zapewniać efektywny i realny sposób kwestionowania przewlekłości postępowania przygotowawczego, sądowego i wykonawczego na poziomie krajowym, a tym samym wykonanie ciężących na Polsce zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa

Projekt ustawy oddziałuje na nieoznaczony krąg podmiotów. Z rozwiązań przewidzianych w projekcie mogą korzystać: w postępowaniu przygotowawczym – podejrzany, pokrzywdzony; w postępowaniu karnym – oskarżony, pokrzywdzony oraz powód cywilny; w postępowaniu cywilnym – powód, pozwany i uczestnik postępowania oraz interwenient uboczny; w postępowaniu sądowno-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 został przedstawiony w celu wydania opinii Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Trybunałowi Konstytucyjnemu, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, samorządom korporacji prawniczych – Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Komorniczej, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

1. Sąd Najwyższy zgłosił następujące uwagi:

a) art. 12 ust. 4 ustawy powinien otrzymać brzmienie: „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”;

b) art. 1 pkt 4 projektu posługuje się terminem „sąd przełożony” nawiązującym do terminu występującego w art. 4 ust. 1 ustawy, który nie jest nowelizowany. Niemniej termin ten jest wadliwy i nie występuje w prawie proceduralnym, w związku z tym może rodzić problemy interpretacyjne (np. w sprawach z zakresu wykroczeń, w których apelacje rozpoznawane są przez ten sam sąd rejonowy). Pomiedzy sądami nie zachodzi relacja takiego podporządkowania, która uzasadniałaby nazwanie jednego sądu sądem „przełożonym”, co wymaga zmiany używanej terminologii;

c) projektowany art. 4 ust. 5 (art. 1 ust 4 projektu) przewiduje, że skargi dotyczące przewlekłości postępowania przygotowawczego ma rozpoznawać „sąd przełożony nad sądem, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy”. Można zakładać, że chodzi o właściwość rzeczową związaną z postawionymi w postępowaniu przygotowawczym zarzutami, wynikającymi co najmniej w postanowieniu o wszczęciu postępowania. Regulacja ta nie określa właściwości sądu w przypadku przewlekłości postępowania przed wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania (a więc w fazie po złożeniu zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa). „Właściwość rzeczowa” nie rozstrzyga także, który konkretnie sąd właściwy miejscowo miałby się zajmować skargą na przewlekłość postępowania, zwłaszcza że z uwagi na regulacje dotyczące właściwości miejscowej, w fazie postępowania przygotowawczego nie jest ona z góry przesądzona. Wydaje się więc, że prostszym rozwiązaniem byłoby powiązanie właściwości sądu z siedzibą prokuratury, w której prowadzone jest postępowanie, a nie z właściwością sądu do rozstrzygnięcia o zarzutach sformułowanych w ewentualnym akcie oskarżenia;

d) art. 8 ust. 2 ustawy przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązującym w postępowaniu, którego skarga dotyczy. W przypadku postępowania przygotowawczego kpk przewiduje dwa odmienne reżimy rozpoznawania zażaleń, w zależności od tego, czy kierowane są one do prokuratora nadrzędnego czy do sądu. Ma to istotne znaczenie np. z kwestią dostępu do akt. Projekt nowelizacji przewiduje w art. 1 pkt 7, że prokurator, do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu „wraz z aktami sprawy, w której toczy się postępowanie”. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia

dostępu do tych akt strony składającej skargę na przewlekłość postępowania przygotowawczego;

e) ponownego rozważenia wymaga kwestia reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu dotyczącym skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego. Posłużenie się w tym przypadku terminem „prokurator Przełożony” jest bardzo niejednoznaczne, nie jest to bowiem odpowiednik prezesa sądu. Termin „prokurator Przełożony” nie odnosi się bowiem do funkcji związanych z reprezentacją majątkową danej jednostki organizacyjnej prokuratury. Jest to tym bardziej nieracjonalne, że w art. 1 pkt 9 lit. b przesądzono o wypłacaniu odpowiedniej sumy pieniężnej przez „właściwą prokuraturę okręgową”;

f) w art. 1 pkt 10 lit. a należałoby użyć pełnej nazwy aktu prawnego „Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

Uwzględniono w całości jedynie uwagę Sądu Najwyższego wskazaną w punkcie a i f oraz częściowo uwagę wskazaną w punkcie e. Ostatnio wskazana uwaga była bowiem częściowo zasadna w odniesieniu do wskazania jednostki właściwej do wypłaty przyznanej sumy pieniężnej w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania przygotowawczego, gdyż w przypadku postępowania prowadzonego przez wydziały zamiejscowe Biur do Spraw Przystępczości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej jednostką właściwą do wypłaty przyznanej sumy pieniężnej jest właściwa miejscowo prokuratura apelacyjna. Odnośnie do uwagi w pkt b) wskazać należy, iż stosownie do przepisu art. 14 § 1 pkt 1 Kpsw sądem odwoławczym do rozpoznania apelacji oraz zażaleń na postanowienia i zarządzenia zamykające drogę do wydania wyroku jest sąd okręgowy, a nie sąd rejonowy. Co do uwagi zgłoszonej w pkt c) wskazać trzeba, iż projekt odnosi się do rozwiązania przyjętego w art. 329 § 1 kpk, a ponadto zawęża zakres przedmiotowy do naruszenia praw strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora lub sądowym. Odnośnie do uwagi wskazanej w pkt d) wskazać należy, iż projekt wskazuje, że właściwym do rozpoznania skargi na naruszenie prawa strony w postępowaniu przygotowawczym jest sąd, a nie prokurator, zatem nie powstaje problem dualizmu postępowania zażaleniowego.

2. Naczelny Sąd Administracyjny zgłosił następujące uwagi:

a) ustawa nie powinna zawierać żądania wydania prokuratorowi zalecenia zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 1 pkt 6 projektu);

b) przyjęcie sztywnej kwoty 20 000 zł nie jest właściwe, suma powinna być odpowiednia, a nie sztywna z możliwością obniżenia, można przyjąć wyższą kwotę, ale w granicach od – do, np. 2000 – 30 000 zł (art. 1 pkt 9 lit. b projektu);

c) odnośnie do art. 1 pkt 10 lit. a projektu (art. 13 ust. 1 ustawy): redakcja przepisu ust. 1 i 3 powinna być zbieżna, proponuje się, by w ust. 1 po wyrazach: „Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę...” dodać wyrazy: „...dotycząca postępowania sądowego...”. Spośród uwag zgłoszonych przez Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniono uwagę wskazaną w pkt c) i b). Odnośnie do uwagi wskazanej w pkt a) podkreślić należy, iż zasądzenie sumy pieniężnej nie odnosi się do prokuratora, tylko do treści skargi i sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość.

3. Uwzględniono propozycję Krajowej Rady Sądownictwa, by zdaniu pierwszemu § 4 w art. 12 ustawy nadać brzmienie: „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 nie mniejszej niż 2.000 złotych, a nieprzekraczającej 15 000 złotych.”.

4. Krajowa Rada Komornicza zgłosiła następujące uwagi:

a) przyjęte rozwiązanie odnośnie do zasądzania odpowiedniej sumy pieniężnej stanowi ograniczenie uprawnień sądu, narusza zasadę państwa prawa oraz zasadę, że wymiar sprawiedliwości należy do sądów. Wskazano, iż należy utrzymać maksymalną kwotę 10 000 zł odpowiedniej sumy pieniężnej, ponieważ sądy nie zgłaszają potrzeby jej zwiększenia;

b) brak jakiegokolwiek szacunku możliwości płatniczych przeciętnego komornika, pomijanie milczeniem ustawy nowelizującej z dnia 24 maja 2007 r. utrzymującej zwolnienie wierzycielki od części opłaty stosunkowej uiszczanej kiedyś przy wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych, zwolniła Skarb Państwa, sądy i prokuratorów od zaliczki na wydatki oraz z opłat w egzekucji świadczeń niepieniężnych oraz obniżyła wysokość opłat egzekucyjnych;

c) mankamentem ustawy jest brak dwuinstancyjnego postępowania, przez co nie odpowiada ona standardom konstytucyjnym i międzynarodowym i nie gwarantuje komornikowi pełnego prawa do obrony;

d) projekt nie rozstrzyga kwestii, czy od postanowienia wydanego na podstawie art. 12 ustawy przysługuje zażalenie. Podniesiono także, iż skutkiem stwierdzenia

przewlekłości może być usunięcie komornika z zawodu albo wszczęcie postępowania dyscyplinarnego za podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką;

e) postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości postępowania. Komornik może jedynie kwestionować wysokość żadanego odszkodowania, bowiem jego odpowiedzialność została już przesądzona orzeczeniem, którego nie może zaskarżyć. Zatem jest pozbawiony prawa do rzetelnego postępowania sądowego i prawa do obrony.

Uwzględniono częściowo uwagę zgłoszoną w punkcie a), gdyż odstąpiono od zasady zasądzania sztywnej kwoty. W projekcie podwyższono jedynie kwotę maksymalną z 10 000 zł do 15 000 zł oraz przewidziano kwotę minimalną 2 000 zł. Pozostałych ze zgłoszonych uwag nie uwzględniono, bowiem przyjęcie propozycji utrzymania dotychczasowego rozwiązania w zakresie zasad przyznawania odpowiedniej sumy pieniężnej spowodowałoby przekreślenie przyczyn i celu projektowanej nowelizacji, zaś odnośnie do pozostałych uwag wskazać należy, iż podniesione kwestie pozostają poza zakresem nowelizacji.

5. Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej zgłosiło następujące uwagi:

a) proponowane zmiany są nieadekwatne do obowiązujących przepisów zawartych w kpk określających ustawowe terminy prowadzenia postępowania przygotowawczego;

b) trudno mówić o braku czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego czy nadzorującego postępowania przygotowawcze w sytuacji, gdy postępowanie to jest prowadzone przez policję bez informowania o tym fakcie prokuratury;

c) są sytuacje powodujące długotrwałość postępowania przygotowawczego niezawinione przez prokuratora, a odpowiedzialność za zwłokę spoczywa na innych organach państwowych – w projekcie brak rozróżnienia tego rodzaju sytuacji, a odpowiedzialność ponosić będzie zawsze prokurator;

d) wprowadzenie rozwiązań musi się wiązać z obligatoryjnym ubezpieczeniem prokuratorów od odpowiedzialności cywilnej.

Nie uwzględniono żadnej ze zgłoszonych uwag. Wskazać należy, iż projekt dotyczy skargi na przewlekłość postępowania, mogą być zatem sytuacje, iż postępowanie przygotowawcze będzie się mieścić w ustawowych granicach, ale w konkretnym

postępowaniu mimo tego dojdzie do przewlekłości, gdyż przez pewien czas nie będą podejmowane żadne czynności. W przypadku prowadzenia postępowania przygotowawczego przez policję (lub inny organ) projekt ustawy nie traktuje takiego postępowania jako nadzorowanego przez prokuratora; o nadzorowaniu takiego postępowania przez prokuratora można mówić dopiero wówczas, gdy prokurator zostanie powiadomiony o prowadzeniu postępowania. Odnośnie do uwagi wskazanej w pkt c) na podkreślenie zasługuje, iż to do sądu należeć będzie ocena, czy doszło do przewlekłości postępowania. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu podkreślał w swym orzecznictwie, że to państwo jest odpowiedzialne za organizację wymiaru sprawiedliwości, choćby zatem długość postępowania przygotowawczego nie była zawiniona przez prokuratora, ale jest ono obiektywnie długotrwałe, to i tak Państwo ponosi za tę przewlekłość odpowiedzialność. Odnośnie do uwagi wskazanej w pkt d) należy wskazać, że odpowiedzialność na podstawie ustawy ponosi Skarb Państwa a nie prokurator.

6. Helsińska Fundacja Praw Człowieka podniosła, iż proponowane rozwiązanie co do sposobu i wysokości zasądzonych sum pieniężnych w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania znacznie poprawia sytuację skarżących, ale nie rozwiązuje problemu definitywnie. Powinno zatem nastąpić przyjęcie możliwości dochodzenia kwoty pieniężnej w dowolnej wysokości, co musiałoby pociągnąć za sobą zmianę modelu skargi z postępowania incydentalnego na postępowanie autonomiczne oraz przewidzenie w ustawie środków odwoławczych. Dalej Fundacja wskazała na, jej zdaniem, braki obowiązującej ustawy i projektowanej nowelizacji:

- milczenie o środkach przed przewlekłością strukturalną, tj. gdy postępowanie toczy się przewlekłe, ale nie można wskazać organu wyłącznie odpowiedzialnego za ten stan (np. stwierdzanie przez kolejne sądy swej niewłaściwości);
- konieczność uiszczenia przez skarżących opłaty stałej w wysokości 100 zł;
- przymus adwokacko – radcowski obowiązujący w sprawach trafiających do Sądu Najwyższego, co utrudnia skarżącym dochodzenie swych praw i zwiększa ich koszty;
- brak jasnego sposobu oceny przeciętnej długości postępowań sądowych. Za istotne Fundacja uznała stworzenie jasnych kryteriów oceny trwania postępowania, by sądy nie były zdane jedynie na własne doświadczenia w tym zakresie i by ich orzeczenia nie grzeszyły nadmierną arbitralnością.

Za nieuzasadnioną uznano propozycję wprowadzenia możliwości zasądzenia w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania dowolnej sumy pieniężnej. Wskazać należy, iż kwoty zasądzone z tytułu odpowiedniej sumy pieniężnej przyznawanej w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego (a w przyszłości także przygotowawczego) są wypłacane ze środków budżetowych, musi być zatem ich zabezpieczenie w ustawie budżetowej. Odnośnie do propozycji wprowadzenia modelu dwuinstancyjnego sądownictwa przy rozpoznawaniu skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wskazać należy, iż koncepcja jednoinstancyjnego postępowania nie jest krytykowana przez ETPC. Wprowadzenie postępowania dwuinstancyjnego spowodowałoby zaś wydłużenie postępowania ze skargi na przewlekłość, a w konsekwencji przedłużenie postępowania zasadniczego, którego skarga dotyczy (średnio o około 6 miesięcy), co byłoby zaprzeczeniem tego środka. Ponadto jest to rodzaj postępowania nadzorczego i nie zamyka drogi do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843). Wreszcie wskazać trzeba, że kontrola skuteczności ustawy jako środka krajowego w indywidualnych sprawach może być dokonywana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Odnośnie uwag dotyczących braków obowiązującej ustawy i proponowanej nowelizacji, należy podkreślić, iż istotnie istnieje potrzeba podjęcia działań legislacyjnych eliminujących przewlekłość strukturalną, natomiast nie jest to celem nowelizacji, gdyż skarga na przewlekłość dotyczy każdej konkretnej, indywidualnej sprawy i to jest jej istota. Propozycje rezygnacji z pobierania opłaty sądowej i przymusu adwokacko – radcowskiego przed Sądem Najwyższym pozostają poza zakresem nowelizacji. Nie jest możliwe ani celowe stworzenie katalogu kryteriów oceny długości postępowania, bowiem katalog taki byłby katalogiem otwartym. Ocena wszystkich okoliczności winna być pozostawiona sądowi.

Projektowana ustawa została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Żaden podmiot zewnętrzny nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).

4. Skutki społeczno-gospodarcze oraz finansowe

4. 1. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

W związku z przyjętym rozwiązaniem obligatoryjnego zasądzenia w razie stwierdzenia przewlekłości i zgłoszonego w tym zakresie stosownego żądania przez stronę sumy pieniężnej w kwocie 2 000 do 15 000 zł, projekt pociąga za sobą dodatkowe obciążenia dla budżetu. Projekt przewiduje, iż ustawa nowelizująca wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Wejście w życie projektu spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa w roku 2009 i latach następnych w częściach 15 „Sądy powszechne” i 37 – „Sprawiedliwość”; należy liczyć się ze wzrostem wydatków z tytułu wypłaty sum pieniężnych przyznawanych na podstawie ustawy o ok. 21,5 mln zł rocznie (cz. 15 – 5,04 mln zł, cz. 37 – 16,4 mln zł). Szacunkowe wyliczenia skutków finansowych zawarte w projekcie nie znajdują w całości zabezpieczenia w budżecie państwa na rok 2008. Zaplanowana w cz. 15 kwota 82,1 mln zł w znacznej mierze dotyczy odszkodowań Skarbu Państwa z tytułu represjonowania za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego oraz odszkodowań zasądzonych na podstawie art. 552 kpk. Dotychczas wypłaty sum pieniężnych przyznanych skarżącym na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wynosiły niewiele ponad 3 % ogółu wypłacanych przez sądy odszkodowań. W cz. 37 w latach ubiegłych budżet państwa nie ponosił wydatków z tytułu odszkodowań za przewlekłość postępowania, w konsekwencji nie zostały one zaplanowane na rok 2008. Wobec powyższego niezbędnym jest zabezpieczenie środków budżetowych na wypłatę projektowanych kwot, co może nastąpić najwcześniej przy ustalaniu budżetu na rok 2009. Szacuje się, że roczne obciążenia Skarbu Państwa z powyższego tytułu mogą wynosić około 32 790 000 złotych. Szacunkowe wyliczenie przeprowadzono biorąc pod uwagę:

- a) łączną liczbę (niespełna 630) skarg na przewlekłość uwzględnionych w 2006 r. przez sądy powszechne, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz średnią wysokość przyznawanych sum (ok. 2 000 zł), co przy przyjęciu uśrednionej kwoty w wysokości 10000 zasądzonej sumy pieniężnej daje wzrost o 5 040 000 złotych,
- b) liczbę postępowań przygotowawczych trwających według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. powyżej 2 lat (około 1560) i liczbę skarg zakomunikowanych Rządowi RP przez Europejski Trybunał Praw Człowieka dotyczących nadmiernej długości

tymczasowego aresztowania (około 80) oraz wysokość sumy pieniężnej (przy przyjęciu uśrednionej kwoty 10000 złotych), jaka będzie maksymalnie zasądzana na żądanie strony w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania, co daje wzrost o kwotę 16 400 000 złotych, gdyż dotychczas z powodu przewlekłości postępowania przygotowawczego nie były zasądzane żadne sumy pieniężne.

Jednocześnie należy prognozować, iż podniesienie skuteczności ustawy o skardze na przewlekłość może wpłynąć na zmniejszenie liczby skarg dotyczących przewlekłości, jakie obecnie są wnoszone przez obywateli polskich do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tym samym zmniejszy się kwota zadośćuczynień wypłacanych skarżącym na podstawie wyroków i decyzji wydawanych przez ten międzynarodowy organ sądowy. Średnie kwoty zadośćuczynienia zasądzane przez Trybunał w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania krajowego (art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) i braku skutecznego krajowego środka odwoławczego do skarżenia się na naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (art. 13 Konwencji w zw. z art. 6 ust. 1) są znacznie wyższe aniżeli obecnie określony maksymalny próg 10.000 złotych przewidziany w art. 12 ust. 4 ustawy. Nadto zauważyć należy, iż Trybunał niejednokrotnie zasądza na rzecz skarżących zwrot kosztów i wydatków postępowania prowadzonego przed nim, co dodatkowo zwiększa obciążenia Skarbu Państwa z tytułu wykonywania wyroków Trybunału.

4. 2. Wpływ na rynek pracy

Regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

4. 3. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacja nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki.

4. 4. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Regulacja nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

5. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.