



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-91-16

Druk nr 851

Warszawa, 9 września 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

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 przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw.

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

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

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2016 r. poz. 1259) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Ustawę stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.¹⁾).”;

2) art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. 1. Strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

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

3. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. poz. 557, z późn. zm.²⁾),

¹⁾ Zmiany wymienionej Konwencji zostały ogłoszone w Dz. U. z 1995 r. poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. poz. 962, z 2001 r. poz. 266, z 2003 r. poz. 364, z 2010 r. poz. 587 oraz z 2014 r. poz. 1155.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. poz. 1083, z 1999 r. poz. 931, z 2000 r. poz. 701 i 1268, z 2001 r. poz. 1071 i 1194, z 2002 r. poz. 676 i 1679, z 2003 r. poz. 1061, 1380 i 1750, z 2004 r. poz. 889, 2135, 2405, 2426 i 2703, z 2005 r. poz. 1363 i 1479, z 2006 r. poz. 708 i 1648, z 2007 r. poz. 849, z 2008 r. poz. 620 i 1344, z 2009 r. poz. 39, 119, 504, 817, 911, 963, 1475, 1540 i 1589, z 2010 r. poz. 191, 227, 842 i 1228, z 2011 r. poz. 201, 202, 654, 734, 1092, 1280 i 1431, z 2012 r. poz. 908, z 2013 r. poz. 628 i

chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego.

4. Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Dokonując tej oceny uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawłości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.”;

3) w art. 3 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Uprawnienie do wniesienia skargi nie przysługuje Skarbowi Państwa oraz organom władzy publicznej.”;

4) w art. 4 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania o przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe lub postępowania karnego, które toczy się przed sądem – sąd właściwy według przepisów ust. 1–2 jest właściwy do rozpoznania skargi także w zakresie przewlekłości postępowania przygotowawczego.”;

5) w art. 6:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Skarga powinna ponadto zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy.”,

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Skarga może zawierać przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie.”;

6) w art. 9 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli skarga nie spełnia wymagania przewidzianego w art. 6 ust. 2 przewodniczący wzywa skarżącego do usunięcia braku w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania pod rygorem odrzucenia skargi.”;

7) w art. 12:

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„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 2000 do 20 000 złotych. Wysokość sumy pieniężnej, w granicach wskazanych w zdaniu pierwszym, wynosi nie mniej niż 1000 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania. Na poczet tej sumy zalicza się kwoty przyznane już skarżącemu tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie.”,

b) w ust. 5 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) jednostka organizacyjna prokuratury, w której w trakcie prowadzenia postępowania przygotowawczego nastąpiła przewlekłość postępowania, a w odniesieniu do postępowania przygotowawczego prowadzonego w prokuraturze rejonowej – właściwa prokuratura okręgowa – ze środków własnych tej jednostki.”,

c) dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

„7. Jeżeli do przewlekłości postępowania doszło w postępowaniu przed więcej niż jednym organem, przyznając sumę pieniężną sąd wskazuje, w jakiej części wypłaty dokonuje dany organ.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, z późn. zm.³⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 87:

a) § 6 otrzymuje brzmienie:

„§ 6. Informacje zawarte w oświadczeniu, o którym mowa w § 1, są jawne, także co do imienia i nazwiska, z wyjątkiem danych adresowych, informacji

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 509, 694, 1066, 1224, 1309, 1311, 1418, 1595 i 1781 oraz z 2016 r. poz. 147, 437, 633 i 960.

o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości sędziego. Na wniosek sędziego, który złożył oświadczenie, podmiot uprawniony, zgodnie z § 2 lub § 4, do odebrania oświadczenia może zdecydować o objęciu informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, określoną w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, jeżeli ujawnienie tych informacji mogłoby powodować zagrożenie dla sędziego lub osób dla niego najbliższych.”,

b) po § 6 dodaje się § 6a w brzmieniu:

„§ 6a. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych właściwy prezes sądu apelacyjnego lub Krajowa Rada Sądownictwa udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 oraz z 2016 r. poz. 34, 352 i 996), nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku.”,

c) dodaje się § 9 w brzmieniu:

„§ 9. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu, o którym mowa w § 1, powoduje odpowiedzialność karną na podstawie art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137). Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu uprawnionego do odebrania oświadczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.”;

2) w art. 108 § 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„§ 1. Po upływie pięciu lat od chwili czynu nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego.

§ 2. W razie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed upływem terminu, o którym mowa w § 1, przedawnienie dyscyplinarne następuje z upływem 8 lat od chwili popełnienia czynu.”;

3) w art. 109:

a) w § 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego o 5%–15% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat;”,

b) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Wymierzenie kary określonej w § 1 pkt 2–4 pociąga za sobą pozbawienie możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres pięciu lat, niemożność udziału w tym okresie w kolegium sądu, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcia w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu, kierownika ośrodka zamiejscowego sądu.”;

4) art. 128 otrzymuje brzmienie:

„Art. 128. W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 555, z późn. zm.⁴⁾) oraz części ogólnej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego.”;

5) po art. 133 dodaje się art. 133a w brzmieniu:

„Art. 133a. § 1. W razie jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych sąd dyscyplinarny wymierza karę za poszczególne przewinienia dyscyplinarne, a następnie karę łączną.

§ 2. Przy orzekaniu kary łącznej stosuje się następujące zasady:

- 1) w razie orzeczenia kary upomnienia i nagany wymierza się łączną karę nagany;
- 2) kary upomnienia i nagany podlegają łączeniu z innymi karami, przy czym jako karę łączną wymierza się wówczas karę surowszą, o której mowa w art. 109 § 1 pkt 2a, 3, 4 lub 5;
- 3) przy orzeczonych za kilka przewinień karach rodzajowo różnych i karze złożenia sędziego z urzędu, wymierza się tę karę, jako karę łączną.

§ 3. W przypadku gdy obwiniony popełnił dwa lub więcej przewinień dyscyplinarnych, zanim zapadło pierwsze, choćby nieprawomocne, orzeczenie co do któregośkolwiek z nich, na wniosek ukaranego wydaje się orzeczenie łączne, o ile orzeczone kary podlegają łączeniu według zasad przewidzianych w § 2.”.

⁴⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. poz. 931, z 2000 r. poz. 580, 717, 852 i 1027, z 2001 r. poz. 1071 i 1149, z 2002 r. poz. 676, z 2003 r. poz. 155, 1061 i 1188, z 2004 r. poz. 514, 626, 889, 2405 i 2641, z 2005 r. poz. 70, 461, 680, 821, 1181, 1203, 1363, 1416 i 1479, z 2006 r. poz. 118, 467, 659, 708, 711, 1009, 1013, 1192, 1647 i 1648, z 2007 r. poz. 116, 432, 539, 589, 664, 766, 849 i 903, z 2008 r. poz. 162, 648, 686, 802, 1133, 1308, 1344, 1485, 1571 i 1651, z 2009 r. poz. 39, 104, 171, 585, 716, 1051, 1178, 1323, 1375, 1474 i 1589, z 2010 r. poz. 46, 626, 669, 826, 842, 1228 i 1307, z 2011 r. poz. 245, 246, 273, 654, 678, 829, 1135, 1280, 1430, 1431, 1438 i 1645, z 2012 r. poz. 886, 1091, 1101, 1327, 1426, 1447 i 1529, z 2013 r. poz. 480, 765, 849, 1247, 1262, 1282 i 1650, z 2014 r. poz. 85, 384, 694, 1375 i 1556, z 2015 r. poz. 21, 290, 396, 1185, 1186, 1334, 1788, 1855 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 178, 437, 1020, 1070 i 1243.

Art. 3. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, 846 i 996) art. 265 otrzymuje brzmienie:

„Art. 265. W posiedzeniu całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego lub posiedzeniu Izby udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy. W posiedzeniu składu siedmiu sędziów bierze udział prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254) w art. 61 § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. O posiedzeniu pełnego składu Sądu Najwyższego, składu izby (izb) zawiadamia się Prokuratora Generalnego. Udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy w tym posiedzeniu jest obowiązkowy. W posiedzeniach pozostałych składów Sądu Najwyższego może brać udział prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Sądu Najwyższego.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) w art. 30 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W sprawach, w których Trybunał orzeka w pełnym składzie, uczestniczy osobiście Prokurator Generalny lub jeden z zastępców Prokuratora Generalnego, a w sprawach, w których Trybunał orzeka w innych składach, przedstawicielem Prokuratora Generalnego może być prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w tych sprawach.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 12 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogą przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności

prokuratury, w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania.”;

- 2) w art. 104 po § 7 dodaje się § 7a w brzmieniu:

„§ 7a. Jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych Prokurator Generalny, właściwy prokurator regionalny lub okręgowy, lub naczelnik oddziałowego biura lustracyjnego udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 oraz z 2016 r. poz. 34, 352 i 996), nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku.”;

- 3) w art. 148 dodaje się § 5 w brzmieniu:

„§ 5. Akta prawomocnie zakończonych postępowań dyscyplinarnych podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.”.

Art. 7. W ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) w art. 64:

- 1) § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. Niezakończone prawomocnie postępowania dyscyplinarne prowadzone wobec asystentów prokuratorów, urzędników i pracowników powszechnych jednostek prokuratury są prowadzone w dalszym ciągu na podstawie przepisów dotychczasowych, z zastrzeżeniem, że postępowanie dyscyplinarne przed sądem dyscyplinarnym toczy się jawnie.”;

- 2) dodaje się § 7 w brzmieniu:

„§ 7. Akta postępowań dyscyplinarnych prawomocnie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w tej ustawie.”.

Art. 8. W ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. poz. 1070) w art. 5:

- 1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy skierowano do sądu akt oskarżenia, wnioski o wydanie wyroku skazującego, wnioski o

warunkowe umorzenie postępowania lub wniosek o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego, ujawniły się istotne okoliczności, konieczność poszukiwania dowodów lub zachodzi konieczność przeprowadzenia innych czynności mających na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy, sąd na wniosek prokuratora przekazuje mu sprawę w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia. Przepisu art. 344a § 3 ustawy, o której mowa w art. 1, nie stosuje się.”;

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

„1a. Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1, został złożony w postępowaniu odwoławczym, sąd odwoławczy, przekazując sprawę prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, uchyla zaskarżany wyrok.”.

Art. 9. Przepis art. 148 § 5 ustawy zmienianej w art. 6, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się również do udostępniania akt postępowań dyscyplinarnych prawomocnie zakończonych w okresie od dnia wejścia w życie ustawy zmienianej w art. 6 do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 10. Do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy o przedawnieniu w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, chyba że termin przedawnienia już upłynął.

Art. 11. Do oświadczeń majątkowych sędziów złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 12. Kary dyscyplinarne za czyn popełniony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wymierza się zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili popełnienia czynu.

Art. 13. Do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się art. 5 ustawy, o której mowa w art. 8, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 14. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wynika z konieczności wykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11).

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwany dalej „ETPCz”, w treści rozstrzygnięcia wskazał na zasadność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań legislacyjnych, mających na celu zagwarantowanie zgodności orzecznictwa sądów krajowych rozpoznających skargi na przewlekłość z ugruntowanymi standardami wynikającymi z postanowień art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Wyrok ten został wydany w ramach procedury tzw. wyroku pilotażowego, co oznacza, że nie dotyczy on jedynie tych skarżących, których skargi zostały w nim wymienione (Rutkowski, Orlikowski i Grabowska), ale blisko 600 skarg dotyczących tej samej problematyki, wniesionych przeciwko Polsce w ciągu ostatnich trzech lat. W szczególności z sentencji wyroku wynika, iż ETPCz jednorazowo zakomunikował Stronie Polskiej 591 skarg, co oznacza konieczność szybkiego załatwienia przez rząd wszystkich tych spraw na gruncie krajowym.

W treści rozstrzygnięcia ETPCz wskazał, iż w związku z analizowanymi sprawami ujawnił się problem systemowy, którego symptomem jest duża liczba repetytywnych spraw wnoszonych do ETPCz. W szczególności sądy polskie nadal dokonują nieuprawnionej fragmentacji postępowania, przy ocenie rozsądności czasu jego trwania, ograniczając analizę do ostatniego etapu, na którym w chwili wniesienia środka postępowanie się znajduje (np. ponownego rozpoznania sprawy przez sąd pierwszej lub drugiej instancji, po kolejnym orzeczeniu kasatoryjnym), ponadto wysokość przyznawanej sumy pieniężnej jest zbyt niska (nieadekwatna), co wynika m.in. z faktu braku całościowej oceny łącznego czasu trwania zakwestionowanego postępowania.

ETPCz wskazał na konieczność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań, w tym legislacyjnych, mających na celu zagwarantowanie zgodności orzecznictwa sądów krajowych z ugruntowanymi standardami wynikającymi z postanowień art. 6 ust. 1 i art.

13 Konwencji. Jednocześnie podkreślił, iż w zgodzie z zasadą subsydiarności, nie jest kompetentny do precyzowania, jakie konkretne działania musi podjąć państwo, aby wykonać wyrok, w tym zakresie Strony Konwencji korzystają bowiem z marginesu swobodnego uznania.

Mając powyższe na względzie, w projektowanym art. 1 ust. 3 ustawy (art. 1 pkt 1 projektu) przewidziano przede wszystkim, że ustawę stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.). Wprowadzenie bezpośredniego odwołania do przepisów Konwencji w treści ustawy ma na celu podkreślenie, że ustawa ma być stosowana z uwzględnieniem jej wymogów.

Projektowana nowelizacja ustawy o skardze zmierza w kierunku uniemożliwienia sądom ograniczenia rozpoznania skargi tylko do etapu, na jakim znajduje się postępowanie, co ma zostać osiągnięte poprzez modyfikację kryteriów oceny pojęcia rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

W związku z tym, w projektowanym art. 2 ust. 4 ustawy (art. 1 pkt 2 projektu) zobowiązuje się sądy oceniające, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, m.in. do uwzględnienia łącznego dotychczasowego czasu postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona. Ponieważ badaniu ma podlegać całość sprawy (zatem także postępowanie przygotowawcze) w art. 4 ust. 6 proponuje się, aby w przypadku, gdy skarga dotyczy przewlekłości postępowania o przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe lub postępowania karnego, które toczy się przed sądem – sąd ten był jednocześnie właściwy do rozpoznania skargi także w zakresie przewlekłości postępowania przygotowawczego. Gdy skarga będzie obejmowała postępowania przygotowawcze albo postępowanie sądowe i przygotowawcze, sąd będzie miał obowiązek zawiadomić o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa – prokuratora przełożonego nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze, doręczając mu odpis skargi – zgodnie z art. 10 ust. 2a.

Należy wskazać, że zgodnie ze standardem strasburskim ocenie podlega sprawność postępowania odnośnie do „zasadności oskarżenia w sprawie karnej” lub „w przedmiocie sporu odnośnie do praw i obowiązków o charakterze cywilnym” (por. art. 6 ust. 1 Konwencji). Z tego względu w proponowanej nowelizacji nie zmienia się zasady

odwołującej się do czynności podejmowanych w celu zakończenia postępowania „w sprawie”, co koreluje z proponowanym obowiązkiem oceny sprawności postępowania jako całości, a nie jego poszczególnych fragmentów, faz, etapów, postępowań incydentalnych. Orzecznictwo strasburskie, a w ślad za nim nowelizacja, wiązą bowiem wysokość należnej sumy pieniężnej za przewlekłość z czasem trwania postępowania co do istoty sprawy (niezależnie od sposobu jego zakończenia). Skarga nie przysługuje więc wyłącznie na przewlekłość postępowania incydentalnego (np. w przedmiocie wyłączenia komornika lub sędziego (tak ETPCz: *Schreiber i Boetsch v. Francji*, skarga nr 58751/00), udzielenia zabezpieczenia, ustanowienia pełnomocnika z urzędu, zwolnienia od kosztów sądowych). Takie ukształtowanie kognicji umożliwia sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość.

Proponowana modyfikacja art. 2 ust. 1 i 4 wiąże się także z tym, że rozstrzygnięcia o charakterze formalnym (np. zwrot lub odrzucenie pozwu, umorzenie postępowania), choć zapadają w głównym nurcie postępowania, nie rozstrzygają sprawy co do istoty, przy czym nie budzi wątpliwości, iż postępowanie zainicjowane przez stronę, w którym takie rozstrzygnięcia z różnych przyczyn mogą zapaść, podlega ocenie pod kątem zgodności z prawem strony do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Ze względu na to, że ETPCz nie wymaga dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie Perez przeciwko Francji z dnia 12 lutego 2004 r., skarga nr 47287/99, § 69), proponuje się w art. 2 ust. 3 regulację, zgodnie z którą „skarga o przewlekłość postępowania nie przysługuje w sprawach o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego” (art. 1 pkt 2 projektu). W sprawach wykonania kar i środków *stricto* karnych wystarczające są bowiem środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy.

W art. 1 pkt 3 projektu proponuje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą uprawnienie do wniesienia skargi nie przysługuje Skarbowi Państwa oraz organom władzy publicznej (projektowany art. 3 ust. 2). Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa ETPCz i Trybunału Konstytucyjnego (decyzja z dnia 23 września 2003 r. w sprawie

Radio France i in. v. Francji, skarga nr 53984/00), Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie pełnego składu TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05) i nauki prawa (W. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Londyn 2015, s. 736 i 737; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 101 i 102), wspartego jednolitymi poglądami doktryny, organy władzy publicznej nie korzystają z prawnomiędzynarodowych lub konstytucyjnych praw i wolności. Organ taki (np. jednostka samorządu terytorialnego, Prezes UOKiK lub podobnego urzędu regulacyjnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sąd lub prokuratura działający jako pracodawca w sporze ze stosunku pracy, Skarb Państwa działający przez swoje *statio fisci* w sprawach cywilnych) nie jest uprawniony do złożenia skargi do ETPCz ani skargi konstytucyjnej, niezależnie od tego, czy działa w charakterze władczym (*acta de iure imperi*), czy nie (*acta de iure gestionis*). Tym samym proponowane wyłączenie ma charakter podmiotowy zupełny.

Ponadto nowelizacja uwzględni wytyczne Trybunału zmierzające do zagwarantowania adekwatnej wysokości sumy pieniężnej za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zostanie to osiągnięte poprzez zobowiązanie sądów do wzięcia pod uwagę przy ustalaniu tej sumy – całej długości postępowania, od chwili wszczęcia aż do momentu rozpoznania skargi.

Zasadne jest również, w razie stwierdzenia przez sąd przewlekłości postępowania, zagwarantowanie adekwatnej, zgodnej ze standardami konwencyjnymi rekompensaty – poprzez wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą wysokość sumy pieniężnej wynosi nie mniej niż 1000 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania niezależnie od tego, czy stwierdzona przewlekłość dotyczy wyłącznie etapu lub poszczególnych etapów postępowania, przy pozostawieniu obowiązującej regulacji, stosownie do której sąd przyznaje sumę pieniężną w wysokości od 2000 do 20 000 złotych (art. 1 pkt 7 projektu).

Trybunał w rozstrzygnięciach przeciwko Polsce wielokrotnie wskazywał, jakie kwoty uznałby za odpowiednie, w przypadku ich przyznania na poziomie krajowym w związku z rozpoznaniem przez sądy powszechne skarg na przewlekłość w sprawach, w których następnie strona skorzystała z prawa skargi indywidualnej. W wyroku pilotażowym ETPCz wskazał minimalne akceptowane przez siebie kwoty rekompensaty w tzw. ujęciu retrospektywnym, a zatem na dzień rozpoznania przez sądy krajowe skargi na przewlekłość ochrony (nie mniej niż 1000 zł za każdy rok postępowania dotkniętego

przewlekłością – por. § 27, 48 i 74). Przyjęcie mechanizmu zaproponowanego w projektowanym art. 12 ust. 4 spowoduje, że wysokość rekompensat będzie odpowiadać wskazanym wyżej oczekiwaniom ETPCz.

W wyniku nowelizacji sąd będzie oceniał postępowanie jako całość. Badanie sądu nie będzie także ograniczone tylko do okresu od chwili poprzedniego rozpoznania skargi do rozpoznania kolejnej. Należy wskazać, że Trybunał uznaje, iż okoliczność, że od daty rozpoznania przez sąd krajowy pierwszej skargi na przewlekłość upływa kolejny okres, zanim zostanie wydane rozstrzygnięcie kończące postępowanie w sprawie, zobowiązuje sąd rozpoznający następną skargę na przewlekłość tego samego postępowania do jego oceny jako całości (por. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., *Swat p-ko Polsce*, skarga nr 13545/03, § 44; wyrok z dnia 11 października 2005 r., *Majewski przeciwko Polsce*, skarga nr 52690/99; wyrok z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie *Rejzmund przeciwko Polsce*, skarga nr 42205/08). Jedynie w przypadku, gdyby uprzednio wniesiona skarga została rozpoznana zgodnie z orzecznictwem Trybunału (zarówno w aspekcie oceny rozsądności czasu trwania postępowania oraz kompensacyjnym), rozstrzygając kolejną skargę tego samego podmiotu, sąd krajowy jest uprawniony do uwzględnienia przy dokonywanej całościowej ocenie zakwestionowanego postępowania – zasądzonej uprzednio sumy pieniężnej. Z tego względu, w celu usunięcia ewentualnych wątpliwości w tym zakresie, proponuje się wskazać w treści art. 12 ust. 4, że na poczet sumy pieniężnej przyznawanej skarżącemu zalicza się kwoty przyznane mu już tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie.

Zaproponowane w nowelizacji zmiany dotyczące krajowego środka ochrony (całościowa ocena postępowania – art. 2 ust. 2, zryczałtowana minimalna kwota należnej sumy pieniężnej – art. 12 ust. 4) powinny przyczynić się do wzmocnienia skuteczności skargi na przewlekłość również postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych, wypełniając wypracowane w orzecznictwie ETPCz ogólne standardy, powołane w wyroku pilotażowym (§ 180–183).

Niezależnie od powyższego uzasadnione jest złagodzenie uregulowań dotyczących braków formalnych skargi (art. 1 pkt 5 i 6 projektu).

Stwierdzona w praktyce zbyt zawężająca wykładnia przepisów dotyczących wymogów formalnych skargi (odrzućanie skarg z uwagi na brak skonkretyzowania okoliczności uzasadniających żądanie), prowadzi do pozbawienia ochrony prawnej osoby dotkniętej

naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. ETPCz przypadkach ewidentnej przewlekłości postępowania zasadniczo jest przeciwny stosowaniu nadmiernego formalizmu. Z orzecznictwa ETPCz wynika w szczególności, że skarżący nie może być zobowiązany do wskazania konkretnych nieprawidłowości w postępowaniu sądu. W konsekwencji nie nakłada bezwzględnego wymogu na strony sprecyzowania i uzasadnienia konkretnych przewlekłości w czasie trwania całego postępowania – strona może ogólnie powołać się na fakt, iż postępowanie jest długotrwałe i przewlekłe (par. 22 w zw. z par. 53–54 wyroku z dnia 17 lipca 2007 r., Wawrzynowicz p. Polsce, skarga nr 73192/01). Skarżący musi być w stanie złożyć skutecznie skargę, nawet jeśli działa bez profesjonalnego pełnomocnika. Subiektywne przekonanie skarżącego o przewlekłości postępowania jest warunkiem koniecznym do rozpoznania skargi, ale nie do jej uwzględnienia. Zbadanie sprawności postępowania należeć musi do działającego z urzędu sądu.

Z tych względów jest uzasadniona nowelizacja ustawy o skardze poprzez złagodzenie formalnych przesłanek dopuszczalności skargi i wprowadzenie fakultatywności w przytaczaniu okoliczności uzasadniających żądanie (projektowany art. 6 ust. 2 i 2a). Proponuje się przy tym, aby przewodniczący wzywał skarżącego do usunięcia braku żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, w terminie 7 dni od dnia doręczenia żądania pod rygorem odrzucenia skargi (projektowany art. 9 ust. 1). Obecnie w takiej sytuacji sąd odrzuca skargę bez wzywania do uzupełnienia tego braku.

Proponowane zmiany przyczynią się do usunięcia, a co najmniej ograniczenia, stwierdzonych przez Trybunał w praktyce orzeczniczej, dysfunkcji w stosowaniu krajowego środka ochrony, jakim jest skarga na przewlekłość.

Art. 13 ust. 1 ustawy o skardze stanowi, że odpis orzeczenia uwzględniającego skargę dotyczącą przewlekłości postępowania sądowego 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. poz. 1070, z późn. zm.).

W projekcie utrzymano zasadę, że przewlekłość może zachodzić także wtedy, gdy nie jest zawiniona przez organ prowadzący postępowanie. Może się zatem zdarzyć, że skarga jest uzasadniona, lecz brak jest jakiegokolwiek winy prowadzącego sprawę sędziego lub

prokuratora (np. zaistniały obiektywne trudności z pozyskaniem niezbędnych opinii biegłych). Tym niemniej w skrajnych przypadkach uwzględnienie skargi może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Analiza regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów sądowych ujawnia potrzebę podjęcia działań legislacyjnych.

Zmiana ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwanej dalej „u.s.p.”, proponowana w art. 2 pkt 1 lit. c projektu ma na celu wyeliminowanie wątpliwości co do charakteru odpowiedzialności za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym składanym przez sędziów sądów powszechnych. Dotychczasowe przepisy nie precyzują, czy zachowanie takie stanowi przestępstwo, czy wyłącznie delikt dyscyplinarny. Powoduje to systemową niespójność, biorąc pod uwagę przepis art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. poz. 1584, z późn. zm.), a także art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. poz. 29, z późn. zm.). Przepisy te przewidują, że oświadczenie majątkowe składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej. W tym wypadku standardy dotyczące sędziów sądów powszechnych nie powinny być niższe od standardów obowiązujących inne osoby pełniące funkcje publiczne. Niedomagania obecnego stanu prawnego zostały dostrzeżone również w raporcie z IV rundy ewaluacyjnej Grupy Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO). Zawarte w nim rekomendacje X i XV zalecają „(i) wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym (przez sędziów i prokuratorów).”.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 maja 2009 r., sygn. akt IV KK 459/08, stwierdził, że: „upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6 k.k., musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie, zatem takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podustawowej, jakim jest rozporządzenie ministra.”. Stąd też zachodzi potrzeba nowelizacji art. 87 u.s.p. przez dodanie w nim odpowiedniej jednostki redakcyjnej (§ 9) o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym.

Proponuje się też wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym sędziego mają być jawne (art. 2 pkt 1 lit. a projektu),

analogicznie do uregulowań dotyczących prokuratorów. Wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych sędziów ma na celu wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów. Proponuje się przy tym, aby jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych zarówno sędziów, jak i prokuratorów były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 oraz z 2016 r. poz. 34, 352 i 996) – art. 2 pkt 1 lit. b i art. 4 pkt 2 projektu.

Projekt (w art. 2 pkt 2) ma również na celu usunięcie niekonsekwencji dotyczących postępowania dyscyplinarnego, a w szczególności możliwości zakończenia tych postępowań bez wymierzenia kary dyscyplinarnej przed upływem okresu przedawnienia wyrokowania, o czym mowa w art. 108 § 2 zd. 2 u.s.p. Przepis ten nie znajduje przekonującego uzasadnienia i nie ma odpowiedników w regulacjach dotyczących innych grup zawodowych, w tym prokuratorów. Zmiana będzie stanowić implementację powołanych wyżej rekomendacji GRECO, zalecających „(ii) podjęcie środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów i prokuratorów kończyły się przed upływem okresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie lub zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach.”. Rekomendacja pozostawia zatem Polsce margines swobody co do sposobu jej wykonania. Zaproponowana zmiana, polegająca na zniesieniu odrębnych terminów przedawnienia dla orzekania w przedmiocie przewinienia dyscyplinarnego i kary dyscyplinarnej oraz wydłużeniu okresu przedawnienia, jest stosunkowo mało skomplikowana i sprowadza się w gruncie rzeczy do racjonalizacji obowiązującego prawa. Proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 108 § 1 i 2 u.s.p. poprzez wydłużenie uregulowanych tam terminów z 3 do 5 (§ 1) i z 5 do 8 lat (§ 2). Dodatkowo w art. 108 § 2 u.s.p. proponuje się usunięcie jego zdania drugiego, zgodnie z którym: „Jeżeli jednak przed upływem terminu, o którym mowa w § 1 (3 lat), sprawa nie została prawomocnie zakończona, sąd dyscyplinarny orzeka o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, umarzając postępowanie w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej.”.

Zmiana u.s.p. proponowana w art. 2 pkt 3 projektu ma na celu dokonanie modyfikacji przepisów tej ustawy dotyczących kar dyscyplinarnych.

W art. 109 § 1 u.s.p. po pkt 2 proponuje się dodanie pkt 2a zawierającego nową karę dyscyplinarną – obniżenie wynagrodzenia zasadniczego sędziego od 5 do 15% na okres od 6 miesięcy do dwóch lat. Szerszy katalog kar ma zapewnić większą elastyczność w ich wymierzaniu. Dodatkowo w projekcie wprowadzono (proponowany art. 109 § 3 u.s.p.) inne niż dotychczas skutki orzeczenia niektórych kar dyscyplinarnych. Orzeczenie każdej z kar dyscyplinarnych poza upomnieniem skutkować ma pozbawieniem możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres pięciu lat, niemożnością udziału w tym okresie w kolegium sądu, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcia w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu, kierownika ośrodka zamiejscowego sądu. Poszerzenie katalogu kar pozwoli na większe możliwości reakcji sądu dyscyplinarnego na przewinienia służbowe. W chwili obecnej w wypadku sędziego ukaranego już karą nagany, który nie pełni żadnej funkcji, w sytuacji ponownego popełnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego sądowi dyscyplinarnemu pozostają *de facto* jedynie najsurowsze kary z katalogu określonego w art. 109 § 1 u.s.p. Dodatkowo wprowadzono obowiązek wymierzania kary łącznej w przypadku jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych oraz możliwość wymierzenia takiej kary, na wniosek obwinionego, w przypadku gdy obwiniony popełnił dwa lub więcej przewinień dyscyplinarnych, zanim zapadło pierwsze, choćby nieprawomocne orzeczenie co do któregośkolwiek z nich.

W art. 2 pkt 4 i 5 przewiduje się wprowadzenie kary łącznej za przewinienia dyscyplinarne i określenie zasad wymiaru tej kary.

W art. 3 i 4 proponuje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy w posiedzeniach całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego lub posiedzeniu Izby tego Sądu oraz w posiedzeniu pełnego składu Sądu Najwyższego oraz składu izby (izb) tego Sądu. Proponuje się jednocześnie, aby w posiedzeniu składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego brał udział prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, natomiast w posiedzeniach pozostałych składów Sądu Najwyższego mógł brać udział prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez

Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Sądu Najwyższego.

W art. 5 wprowadza się regulację, zgodnie z którą w sprawach, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, uczestniczy osobiście Prokurator Generalny lub jeden z zastępców Prokuratora Generalnego, a w sprawach, w których Trybunał orzeka w innych składach, przedstawicielem Prokuratora Generalnego może być prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w tych sprawach.

Ratio legis proponowanych rozwiązań zawartych w art. 3, 4 i 5 wynika z faktu, że brak jest racjonalnych przesłanek, aby prokuratorzy delegowani do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej byli wyłączeni od wykonywania części zadań tej jednostki. Jest oczywiste, że w każdym przypadku delegowania prokuratora do innej jednostki, w tym również do jednostki organizacyjnej wyższego stopnia, prokurator delegowany jest uprawniony do wykonywania wszystkich tych czynności, które wykonują prokuratorzy tej jednostki. Zasada ta powinna dotyczyć również prokuratorów delegowanych do Prokuratury Krajowej, która zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, należy do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, podobnie jak jednostki stopnia regionalnego, okręgowego i rejonowego. Do wszystkich prokuratorów ma zastosowanie zasada indyferencji, zgodnie z którą każdy indywidualnie wskazany prokurator jest tylko przedstawicielem prokuratury jako urzędu. Z zasady tej wynika, że prokuratorzy mogą zastępować się w czynnościach. Należy zatem uznać, że brak jest racjonalnych przesłanek, aby czynności wykonywane przez prokuratorów Prokuratury Krajowej nie mogły być wykonywane również przez prokuratorów, którzy są delegowani do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej.

Projektowane rozwiązania, przewidujące dodatkowy wymóg podjęcia przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę decyzji o wyznaczeniu prokuratora delegowanego do udziału w posiedzeniach Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego bądź Trybunału Konstytucyjnego stanowią gwarancję wysokiego stopnia profesjonalizmu osób objętych taką decyzją, odpowiadającego wadze postępowań toczących się przed tymi sądami.

W art. 6 pkt 1 projektu proponuje się, aby Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy lub inni upoważnieni przez nich prokuratorzy mogli przedstawić organom władzy publicznej, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach także innym osobom, informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym także informacje dotyczące konkretnych spraw, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania.

Proponowana zmiana ma na celu umożliwienie prokuratorom przedstawiania organom władzy publicznej informacji w zakresie działalności prokuratury, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania. W obowiązującym brzmieniu przesłanki te muszą wystąpić kumulatywnie, zmiana zaś wyraźnie zmierza do ich oddzielenia, tak aby uregulować w sposób precyzyjny zasady przekazywania tego rodzaju informacji poza krąg osób, które są uprawnione do uzyskania informacji np. z prowadzonych postępowań przygotowawczych na mocy przepisów odrębnych. Tego rodzaju zmiana wynika także z konieczności uregulowania zasad współpracy Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości i podległych mu prokuratorów z innymi organami władzy publicznej, tudzież innymi osobami, które mają wpływ na bezpieczeństwo państwa lub jego prawidłowe funkcjonowanie. Niewątpliwie jednym z przejawów takiej współpracy może być uprawnienie do przekazania danych uzyskanych ze spraw, o ile zachodzi potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania, tak aby umożliwić innym organom lub osobom podjęcie ewentualnych stosownych działań.

W art. 6 pkt 3 oraz art. 7 pkt 2 i art. 8 projektu proponuje się, aby akta prawomocnie zakończonych postępowań dyscyplinarnych wobec prokuratorów podlegały udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Projektowany art. 148 § 5 ustawy – Prawo o prokuraturze stanowi normę będącą podstawą dostępu do akt prawomocnie zakończonych postępowań dyscyplinarnych. Ma on na celu usunięcie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących relacji pomiędzy przepisem art. 156 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. poz. 555, z późn. zm.), stosowanym odpowiednio w postępowaniu dyscyplinarnym na mocy art. 171 pkt 1 ustawy – Prawo o prokuraturze a ustawą o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzenie regulacji zawartych w art. 6 pkt 3 i art. 8 projektu związane jest z przewidzianą w art. 148 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze zasadą jawności postępowania przed sądem dyscyplinarnym.

Zawarta w art. 7 propozycja zmiany art. 64 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178) ma na celu wprowadzenie jawności niezakończonych prawomocnie postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec asystentów prokuratorów, urzędników i pracowników powszechnych jednostek prokuratury. Zatem postępowania te będą w dalszym ciągu prowadzone na podstawie przepisów dotychczasowych, z wyłączeniem regulacji zawartej w art. 76 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. poz. 1599, z późn. zm.).

Proponuje się także wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym udostępnianiu, na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, mają podlegać także akta postępowań dyscyplinarnych prokuratorów prawomocnie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (art. 6 pkt 2 projektu). Rozwiązanie to przewidziano także w odniesieniu do okresu od dnia wejścia w życie powołanej wyżej ustawy do dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o prokuraturze (art. 9 projektu).

W art. 8 proponuje się dokonanie korekty unormowania art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. poz. 1070). Artykuł ten uwzględnia daleko idące poszerzenie uchylenia tajemnicy lekarskiej, a tym samym znaczne zwiększenie możliwości czynienia ustaleń dowodowych w postępowaniu karnym w sprawach, których dotyczą, w aspekcie prowadzonych już postępowań jurysdykcyjnych i umożliwi przeniesienie na wniosek prokuratora sprawy do stadium przygotowawczego w celu wykonania niezbędnych czynności dowodowych, przede wszystkim o charakterze wykrywczym. Istotny walor gwarancyjny dla stron tego postępowania ma określenie sześciomiesięcznego maksymalnego i stanowczego terminu do złożenia nowego aktu oskarżenia lub innej skargi zasadniczej, liczonego od dnia przekazania sprawy.

Zwrot sprawy prokuratorowi, określony w art. 5 tej ustawy, ma charakter szczególny na tle innych wypadków tej instytucji przewidzianych w ustawie procesowej (por. art. 344a k.p.k.). Zwrot następuje bowiem na wniosek prokuratora, w celu przeprowadzenia przez niego niezbędnych czynności procesowych, nie zaś jest wynikiem krytycznej oceny przez

sąd prawidłowości i kompletności postępowania przygotowawczego. Z tego względu prokurator – w razie uwzględnienia jego wniosku przez sąd – musi mieć możliwość bezzwłocznego przeprowadzenia niezbędnych czynności procesowych w postępowaniu przygotowawczym toczącym się po dokonanych zwrocie. Należy podkreślić, że czynności te mają charakter w przeważającej mierze wykrywczy i każda zwłoka mogłaby się przyczynić do zniekształcenia ustaleń dowodowych czy wręcz utraty dowodu, nie mówiąc już o tym, iż zawsze istnieje niebezpieczeństwo podejmowania działań o charakterze matactwa procesowego przez osoby zainteresowane uniknięciem odpowiedzialności karnej. Czynności takie mogą się natomiast realnie toczyć tylko w sytuacji podjęcia przez sąd prawomocnej decyzji o zwrocie sprawy prokuratorowi i przekazaniu mu akt sprawy.

Z tego względu projekt przewiduje odstępianie od możliwości zaskarżania decyzji sądu o przekazaniu sprawy prokuratorowi w sytuacji, o której mowa w art. 5 ustawy. Rozpoznanie środka zaskarżenia powoduje bowiem w praktyce odsunięcie prawomocnego rozstrzygnięcia nieraz o wiele tygodni, a w tym czasie prokurator nie może wykonywać formalnie żadnych czynności postępowania przygotowawczego. Powstaje w tym wypadku swoista sytuacja zawieszenia, w której osoby zainteresowane wiedzą, że taka decyzja o zwrocie zapadła i znają jej uzasadnienie, mogą podejmować różne zachowania, również zmierzające do ubezskuteczniania czynności, które mają być dopiero dokonane, a prokurator do czasu rozpoznania zażalenia i przekazania akt sprawy nie może realizować skutecznych czynności procesowych. Poza tym należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 5 ust. 2 ustawy przewidział sześciomiesięczny termin na uzupełnienie przez prokuratora postępowania przygotowawczego, liczony od dnia przekazania sprawy (które następuje poprzez wydanie postanowienia), a nie faktycznego przekazania akt, co sprawia, że przedłużające się rozpoznanie środka odwoławczego następuje *de facto* w okresie przeznaczonym na dokonanie czynności w postępowaniu przygotowawczym. Sześciomiesięczny termin wynika z ustawy i nie może być przedłużony.

W tym stanie rzeczy, biorąc pod uwagę specyfikę instytucji zwrotu sprawy z art. 5 ustawy, który następuje z uwagi na poszerzenie normatywnych podstaw uzyskiwania dowodów procesowych, a nie ze względu na uchybienia w przeprowadzonym postępowaniu przygotowawczym, należy przyjąć, że odstępianie od możliwości zaskarżania postanowienia sądu znajduje merytoryczne uzasadnienie. Podkreślić

wypada, że gwarancje procesowe stron, a przede wszystkim oskarżonego, związane z prawem do wydania decyzji w przedmiocie odpowiedzialności karnej i realizacji tym samym zasady pewności prawnej, są zabezpieczone poprzez wprowadzenie w art. 5 ust. 2 maksymalnego stanowczego terminu dla prokuratora na uzupełnienie postępowania przygotowawczego – 6 miesięcy od dnia przekazania sprawy.

Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia konstrukcyjnego zwrot sprawy prokuratorowi celem uzupełnienia postępowania przygotowawczego jest dopuszczalny zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i apelacyjnym (por. art. 344 w zw. z art. 386 § 2 *in fine* k.p.k. z 1969 r., art. 397 w zw. z art. 437 § 2 *in fine* k.p.k. z 1997 r. w pierwotnym brzmieniu). Takie jest też *ratio legis* instytucji wskazanej w art. 5 ustawy, która ma na celu umożliwienie wykorzystania szerszych możliwości uzyskiwania dowodów w odniesieniu do już toczących się spraw w postępowaniu jurysdykcyjnym, niezależnie od tego, w której instancji są rozpoznawane. W kontekście stosowania tej wyjątkowej, epizodycznej instytucji z art. 5 ustawy, konieczne stało się wszelako uwzględnienie, że przepis art. 437 § 2 zdanie drugie k.p.k. obecnie ściśle reglamentuje sytuacje, w których jest możliwe wydawanie kasatoryjnych rozstrzygnięć przez sąd odwoławczy. Jest to w pełni koherentne z apelacyjnym modelem postępowania odwoławczego, nie uwzględnia jednak tego szczególnego wypadku przeniesienia postępowania do fazy przygotowawczej procesu, z przyczyn wskazanych w art. 5 ustawy. Projekt przewiduje zatem wprowadzenie do tego epizodycznego przepisu nowego ust. 1a, wyraźnie wskazującego na zaistnienie w wypadku uwzględnienia wniosku tym samym podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku, co zapewni zgodność tej regulacji z art. 437 § 2 k.p.k.

Art. 10 projektu stanowi, że do czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy o przedawnieniu w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, chyba że termin przedawnienia już upłynął.

Zgodnie z art. 11 i 12 projektu, do oświadczeń majątkowych sędziów złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jak również do orzekania kar dyscyplinarnych za czyn popełniony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

W art. 13 projektu przewidziano, że do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy będzie miał zastosowanie art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r.

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Ustawa wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości i Rządowego Centrum Legislacji.

Żaden podmiot nie zgłosił, w trybie wyżej wymienionej ustawy, zainteresowania udziałem w pracach nad przedmiotowym projektem.

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Marcin Warchoła – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Alicja Szkotnicka – Szkotnicka@ms.gov.pl tel. (22) 52-12-290</p>	<p>Data sporządzenia 04.07.2016 r.</p> <p>Źródło: Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka</p> <p>Nr w wykazie prac UD63</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Potrzeba podjęcia prac legislacyjnych wynika z konieczności wykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w treści rozstrzygnięcia wskazał na zasadność podjęcia przez władze krajowe odpowiednich działań legislacyjnych, mających na celu zagwarantowanie zgodności orzecznictwa sądów krajowych rozpoznających skargi na przewlekłość z ugruntowanymi standardami wynikającymi z postanowień art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Ponadto konieczne jest implementowanie do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zaleceń opracowanych przez IV rundę ewaluacyjnej Grupy Państw przeciwko Korupcji Rady Europy wskazujących na konieczność podjęcia środków w celu zapewnienia, aby postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów i prokuratorów kończyły się przed upływem okresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia albo przerwanie lub zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach oraz wprowadzenia odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym (przez sędziów i prokuratorów).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

- I. Działanie legislacyjne – zmiana ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Projektowana nowelizacja ma zmierzać w kierunku uniemożliwienia sądom ograniczania rozpoznania skargi tylko do etapu, na jakim znajduje się postępowanie oraz zagwarantowania adekwatnej wysokości rekompensaty za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zostanie to osiągnięte poprzez zobowiązanie sądów do wzięcia pod uwagę przy ustalaniu tej sumy całej długości postępowania, od chwili wszczęcia aż do momentu rozpoznania skargi niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona. Ponieważ badaniu ma podlegać całość sprawy (zatem także postępowanie przygotowawcze) w art. 4 ust. 6 proponuje się, aby w przypadku, gdy skarga dotyczy przewlekłości postępowania o przestępstwa skarbowe, wykroczenia skarbowe lub postępowania karnego, które toczy się przed sądem – sąd ten był jednocześnie właściwy do rozpoznania skargi także w zakresie przewlekłości postępowania przygotowawczego. Gdy skarga będzie obejmowała postępowania przygotowawcze albo postępowanie sądowe i przygotowawcze, sąd będzie miał obowiązek zawiadomić o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa – prokuratora przełożonego nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie przygotowawcze, doręczając mu odpis skargi – zgodnie z art. 10 ust. 2a.

Ze względu na to, że ETPCz nie wymaga dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie Perez przeciwko Francji z dnia 12 lutego 2004 r., skarga nr 47287/99, § 69), proponuje się dodanie w art. 2 ust. 1b, zgodnie z którym skarga o przewlekłość postępowania nie przysługuje w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego (art. 1 pkt 1 lit. b projektu). W sprawach wykonania kar i środków *stricto* karnych wystarczające są bowiem środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi zarazem sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy.

Projektowane rozwiązania przewidują wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą wysokość sumy pieniężnej wynosi nie mniej niż 1000 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania niezależnie od tego, czy stwierdzona przewlekłość dotyczy wyłącznie etapu lub poszczególnych etapów postępowania, przy pozostawieniu

dotychczasowej regulacji, stosownie do której sąd przyznaje sumę pieniężną w wysokości od 2000 zł do 20 000 zł. Przewiduje się również złagodzenie wymogów formalnych skargi na przewlekłość postępowania, poprzez umożliwienie skarżącemu uzupełnienia skargi w terminie tygodniowym, tak aby wnoszona skarga spełniała określone w ustawie wymogi formalne. Z orzecznictwa ETPCz wynika, że skarżący nie może być zobowiązany do wskazania konkretnych nieprawidłowości w postępowaniu sądu.

W konsekwencji nie nakłada bezwzględnie wymogu na strony sprecyzowania i uzasadnienia konkretnych przewlekłości w czasie trwania całego postępowania – strona może ogólnie powołać się na fakt, że postępowanie jest długotrwałe i przewlekłe. Stąd też projektowane rozwiązania przewidują, że skarga na przewlekłość może zawierać przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie, jednak nie jest to wymagane.

W art. 1 pkt 2 projektu proponuje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą uprawnienie do wniesienia skargi nie przysługuje Skarbowi Państwa oraz organom władzy publicznej (projektowany art. 3 ust. 2).

Art. 13 ust. 1 ustawy o skardze stanowi, że odpis orzeczenia uwzględniającego skargę dotyczącą przewlekłości postępowania sądowego 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. poz. 1070, z późn. zm.).

W projekcie utrzymano zasadę, że przewlekłość może zachodzić także wtedy, gdy nie jest zawiniona przez organ prowadzący postępowanie. Może się zatem zdarzyć, że skarga jest uzasadniona, lecz brak jest jakiegokolwiek winy prowadzącego sprawę sędziego lub prokuratora (np. zaistniały obiektywne trudności z pozyskaniem niezbędnych opinii biegłych). Tym niemniej w skrajnych przypadkach uwzględnienie skargi może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

- II. Projektowane zmiany w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwanej dalej „u.s.p.”, mają na celu m.in. implementację zaleceń zawartych w raporcie z IV rundy ewaluacyjnej Grupy Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO). Chodzi o usunięcie niekonsekwencji dotyczących postępowania dyscyplinarnego, a w szczególności możliwości zakończenia postępowania bez wymierzenia kary dyscyplinarnej przed upływem okresu przedawnienia wyrokowania. Projekt przewiduje, że informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym sędziego mają być jawne, analogicznie do uregulowań dotyczących prokuratorów, przy czym proponuje się, aby jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych były udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 oraz z 2016 r. poz. 34 i 352). Projekt ma również wyeliminować wątpliwości co do charakteru odpowiedzialności za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym składanym przez sędziów sądów powszechnych (odpowiedzialność karna na podstawie art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. poz. 553, z późn. zm.¹)).

Projektowane zmiany dotyczą również modyfikacji kar dyscyplinarnych w zakresie terminów przedawnień, wprowadzenia kary łącznej za przewinienia dyscyplinarne i zasad wymiaru tej kary oraz wprowadzają nową karę dyscyplinarną – obniżenie wynagrodzenia sędziego od 5 do 15% na okres od 6 miesięcy do dwóch lat. Proponowane zmiany dotyczyć mają również skutków orzeczenia niektórych kar dyscyplinarnych. Orzeczenie każdej z kar dyscyplinarnych poza upomnieniem skutkować ma pozbawieniem możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres pięciu lat, niemożnością udziału w tym okresie w kolegium sądu, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcia w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu, kierownika ośrodka zamiejscowego sądu.

- III. Zmodyfikowany projekt ustawy wprowadza również zmiany w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 177) w zakresie przedstawiania organom władzy publicznej informacji w zakresie działalności prokuratury, jeżeli informacje takie mogą być istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania. W obowiązującym brzmieniu przesłanki te muszą wystąpić kumulatywnie, zmiana zaś wyraźnie zmierza do ich oddzielenia, tak aby uregulować w sposób precyzyjny zasady przekazywania tego rodzaju informacji poza krąg osób, które są uprawnione do uzyskania informacji np. z prowadzonych postępowań przygotowawczych na mocy przepisów odrębnych, tego rodzaju zmiana wynika także z konieczności uregulowania zasad współpracy Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości i podległych mu prokuratorów z innymi organami władzy publicznej, tudzież innymi osobami, które mają wpływ na bezpieczeństwo państwa lub jego prawidłowe funkcjonowanie.

- IV. Propozycje zmian w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178), mają na celu wprowadzenie jawności niezakończonych prawomocnie postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec asystentów prokuratorów, urzędników i pracowników powszechnych jednostek prokuratury. Zatem postępowania te będą w dalszym ciągu prowadzone na podstawie przepisów

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 509, 694, 1066, 1224, 1309, 1311, 1418, 1595 i 1781 oraz z 2016 r. poz. 147.

dotychczasowych, z wyłączeniem jednak regulacji zawartej w art. 76 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. poz. 1599, z późn. zm.).

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Włochy: ustawa nr 89 z 24 marca 2001 r. (tzw. *Legge Pinto*) określa, że postępowanie może zostać uznane za przewlekłe, gdy trwa powyżej sześciu lat (trzy lata w pierwszej instancji, dwa w drugiej i rok w trzeciej). Przepisy ustawy umożliwiają przyznawanie odszkodowania w wysokości od 500 € do 1500 € za każdy rok lub część roku przewlekłego postępowania.

W zakresie obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez sędziów oraz ich jawności, rozwiązania w poszczególnych krajach różnią się od siebie. Informacje w tym zakresie pozyskiwane były na potrzeby Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy i OECD². Na podstawie raportów poszczególnych państw można wskazać, że sędziowie są zobligowani do składania oświadczeń o stanie majątkowym w takich państwach, jak: Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Estonia, Grecja, Węgry Włochy, Łotwa, Litwa, Macedonia, Mołdawia, Czarnogóra, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia i Ukraina. Sędziowie w Danii muszą corocznie składać oświadczenia o osiągniętych dodatkowych dochodach. Obowiązku składania oświadczeń majątkowych nie mają sędziowie z Belgii, Cypru, Czech, Finlandii, Francji, Niemiec, Irlandii, Liechtensteinu, Luksemburga, Malty, Monako, Holandii, Norwegii, Portugalii, Hiszpanii, Szwecji, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii. Oświadczenia majątkowe sędziów są publicznie dostępne bez żadnych ograniczeń w Albanii, Estonii, Gruzji, Macedonii, Czarnogórze i Słowacji.

Niemcy:

W Niemczech nie ma przewidzianego szczególnego obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez sędziów bądź też członków ich rodzin. Jednakże, sędziowie są zobligowani do ujawnienia wszelkich okoliczności, które mogły by wpłynąć na ewentualny brak obiektywizmu w danej sprawie. Obowiązuje również generalna zasada, że podjęcie każdej dodatkowej działalności odbywa się za uprzednią zgodą. Podczas ubiegania się o ww. zgodę, sędzia musi wskazać we wniosku przewidywane przychody z tej działalności oraz czas jej trwania. Wszelkie zmiany w tym zakresie muszą być zgłaszane na piśmie (dotyczy to także dodatkowych zajęć, które nie wiążą się z osiągnięciem dochodu). Wnioski o wyrażenie zgody na podjęcie dodatkowych zajęć są włączane do akt osobowych sędziego i nie są ujawniane publicznie³.

Wielka Brytania:

W Wielkiej Brytanii co do zasady nie ma szczególnych wymogów, obowiązków lub regulacji wobec sędziów lub ich krewnych co do składania oświadczeń o stanie majątkowym⁴. W Irlandii Północnej kandydaci do zawodu sędziego składają oświadczenie o braku jakiegokolwiek konfliktu interesów, który mógłby mieć wpływ na ich powołanie na stanowisko sędziego. Aktywni sędziowie muszą składać oświadczenie o braku konfliktu interesów zgodnie z kodeksem etyki⁵.

Dania:

Sędziowie są zobligowani do ujawniania wszelkich okoliczności, które mogą powodować wyłączenie sędziego w danej sprawie oraz corocznie zgłaszać dochody z zajęć dodatkowych osiągnięte w poprzednim roku kalendarzowym. Jednocześnie nie ma obowiązku składania przez sędziów ani przez członków ich rodzin oświadczeń o stanie majątkowym⁶.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
strony w postępowaniu przygotowawczym lub sądowym	ok. 17 tys. rocznie (wpływ skarg)	Ministerstwo Sprawiedliwości	Podniesienie skuteczności skargi na przewlekłość postępowania.
sądy rejonowe	317	Ministerstwo Sprawiedliwości	Potencjalne zwiększenie kosztów związanych z wypłatą odszkodowań. Projektowane zmiany mogą wpłynąć na zmniejszenie liczby skarg odrzucanych z uwagi na brak wskazania konkretnych działań/zaniechań sądu, a co za tym idzie wzrost liczby spraw niezbędnych
sądy okręgowe	45		
sądy apelacyjne	11		
Sąd Najwyższy	1		

² https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp

³ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2014\)1_Germany_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2014)1_Germany_EN.pdf)

⁴ Wyjątek od tej zasady: The sole exception is if a judicial office holder becomes bankrupt. In such circumstances, s/he will need to inform the relevant senior judicial authority – and in some cases this might be grounds for removal from office by the Lord Chancellor.

⁵ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2012\)2_UnitedKingdom_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)2_UnitedKingdom_EN.pdf) s. 34–35

⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2013\)6_Denmark_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2013)6_Denmark_EN.pdf)

			do rozpoznania przez sądy o ok. 700 rocznie (patrz pkt 6 OSR).
Naczelny Sąd Administracyjny; Sąd Najwyższy			Zwiększone wypłaty odszkodowań z części 4 budżetu państwa „Sąd Najwyższy” oraz części 5 „Naczelny Sąd Administracyjny” będą miały charakter marginalny, gdyż większość skutków finansowych przedmiotowej regulacji będzie musiała zostać pokryta z budżetów sądów powszechnych oraz prokuratur.
prokuratury okręgowe prokuratury regionalne	45 11	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zwiększenie kosztów związanych z wypłatą odszkodowań.
komornicy	1270	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zwiększenie kosztów związanych z wypłatą odszkodowań.
MSZ		MSZ	Zmniejszenie kosztów związanych z wypłatą zadośćuczynień w zmniejszenia liczby skarg przeciwko Polsce do ETPC .
Sędziowie sądów powszechnych	10 010	wg. stanu na dzień 31.12.2015 r. (dane CEPEJ)	Zmiana w zakresie jawności oświadczeń majątkowych (co do zasady) oraz wprowadzenie modyfikacji w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został zamieszczony w Biuletynie informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt rozporządzenia został przekazany do zaopiniowania:

- 1) Krajowej Radzie Sądownictwa,
- 2) Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego,
- 3) Prezesowi Naczelnego Sadu Administracyjnego,
- 4) Krajowej Radzie Prokuratury.

Projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji:

1. prezesom sądów apelacyjnych,
2. prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych,
3. prokuraturom apelacyjnym,
4. Związkowi Zawodowemu Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej,
5. Związkowi Zawodowemu Prokuratorów i Pracowników Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej,
6. NSZZ Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej,
7. Międzyzakładowej Organizacji Związkowej NSZZ „Solidarność” Pracowników Sądownictwa,
8. Niezależnemu Stowarzyszeniu Prokuratorów „Ad Vocem”. Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej,
9. Stowarzyszeniu Sędziów Rodzinnych w Polsce,
10. Stowarzyszeniu Sędziów „Themis”,
11. Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”,
12. Stowarzyszeniu Sędziów Rodzinnych „Pro Familia”,
13. Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Asystentów Sędziów,

14. Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych,
15. Krajowej Radzie Radców Prawnych,
16. Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich,
17. Fundacji Court Watch Polska,
18. Fundacji Ordo Iuris,
19. Fundacji Panoptykon,
20. Fundacji Państwo Obywatelskie,
21. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Wyniki konsultacji zostały omówione w raporcie z konsultacji stanowiącym odrębny dokument.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)	
Dochody ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Wydatki ogółem		20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	200
budżet państwa		20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	200
JST					-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-4,2
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem		-20	-20	-20	-19,4	-19,4	-19,4	-19,4	-19,4	-19,4	-19,4	19,4	-195,8
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													

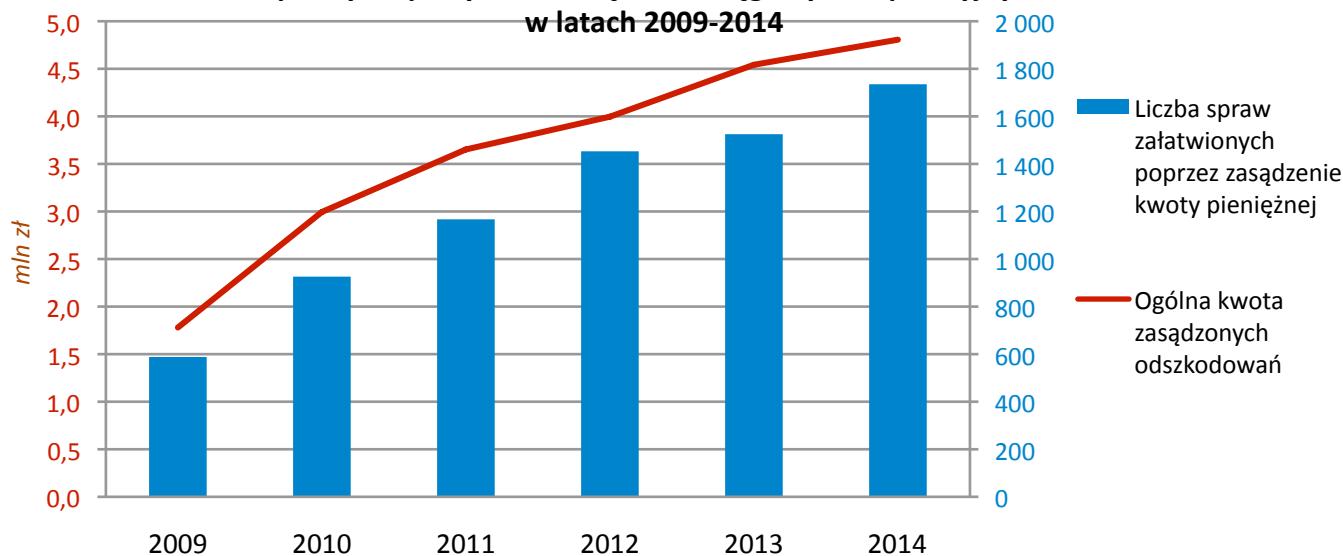
Źródła finansowania	Stosownie z brzmieniem przepisów art. 12 ust. 4 oraz 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. poz. 1843, z późn. zm.) wypłaty odszkodowania dokonuje ze środków własnych sąd, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, natomiast w przypadku prokuratury, prokuratura w której nastąpiła przewlekłość postępowania, wypłata następuje ze środków własnych prokuratury.
	W przypadku skargi na przewlekłość postępowania komornika odszkodowania są pokrywane ze środków własnych komorników i nie obciążają budżetu państwa.
	Wskazane w niniejszej ocenie skutków regulacji wyliczenia w zakresie kosztów dla sektora finansów publicznych stanowią szacunek dokonany na podstawie danych historycznych oraz prognoz. Faktyczne koszty projektu pozostają w ścisłej zależności z kwotami faktycznie zasądzanych w przyszłości odszkodowań, pozostających w sferze niezawisłości sędziowskiej.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń:

Systematycznie wzrasta wpływ skarg na przewlekłość postępowania: od 5,3 tys. w roku 2012 do 16,3 tys. w roku 2014. Poniższy wykres obrazuje tendencje wzrostowe dotyczące zarówno liczby zasądzanych odszkodowań, jak i ogólnej kwoty wypłaconych sum pieniężnych.

Odszkodowania z tytułu przewlekłości;

sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2009-2014



* Ewidencja spraw z zakresu skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. poz. 1843, z późn. zm.).

Sądami właściwymi do rozpoznawania skarg na przewlekłość postępowania są sądy okręgowe i sądy apelacyjne. Zgodnie z art. 4 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, sądem właściwym do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie.

- 1a. (5) Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny.
- 1b. (6) Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym – właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny.
2. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem apelacyjnym lub Sądem Najwyższym – właściwy do jej rozpoznania jest Sąd Najwyższy.
3. Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub Naczelny Sąd Administracyjny – właściwy do jej rozpoznania jest Naczelny Sąd Administracyjny.
4. Sądem właściwym do rozpoznania skargi dotyczącej przewlekłości postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego jest sąd okręgowy, w którego okręgu prowadzona jest egzekucja lub wykonywane są inne czynności, a gdy egzekucja lub inne postępowanie dotyczące wykonania orzeczenia sądowego prowadzone jest w dwu lub więcej okręgach – sąd, w okręgu którego dokonano pierwszej czynności.
5. (7) Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przygotowawczego, właściwy do jej rozpoznania jest sąd przełożony nad sądem, który byłby właściwy rzeczowo do rozpoznania sprawy.

Proponowana nowelizacja zakłada zobowiązanie sądów do wzięcia pod uwagę przy ustalaniu odpowiedniej sumy pieniężnej w związku ze stwierdzeniem przewlekłości całej długości postępowania, od chwili wszczęcia aż do momentu rozpoznania skargi. MSZ odnotowało praktykę uznawania przez Trybunał postępowań trwających ponad 5 lat w wielu przypadkach za przewlekłe, co rodzi pozytywny obowiązek po stronie państwa przyznania odpowiedniego zadośćuczynienia. Rozważa się również wprowadzenie przepisu ustanawiającego kwotę bazową za każdy rok przewlekłego postępowania, przy czym kwota ta nie byłaby niższa niż 1 tys. zł.

W przypadku sądów powszechnych przedmiotowe odszkodowania są pokrywane z wydatków zabezpieczonych w części 15 budżetu państwa „Sądy powszechne”, dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75595 – Pozostała działalność, natomiast w przypadku prokuratur z wydatków planowanych w części 88 budżetu państwa „Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury”, dziale 755 – Wymiar sprawiedliwości, rozdziale 75505 – Jednostki powszechne prokuratury.

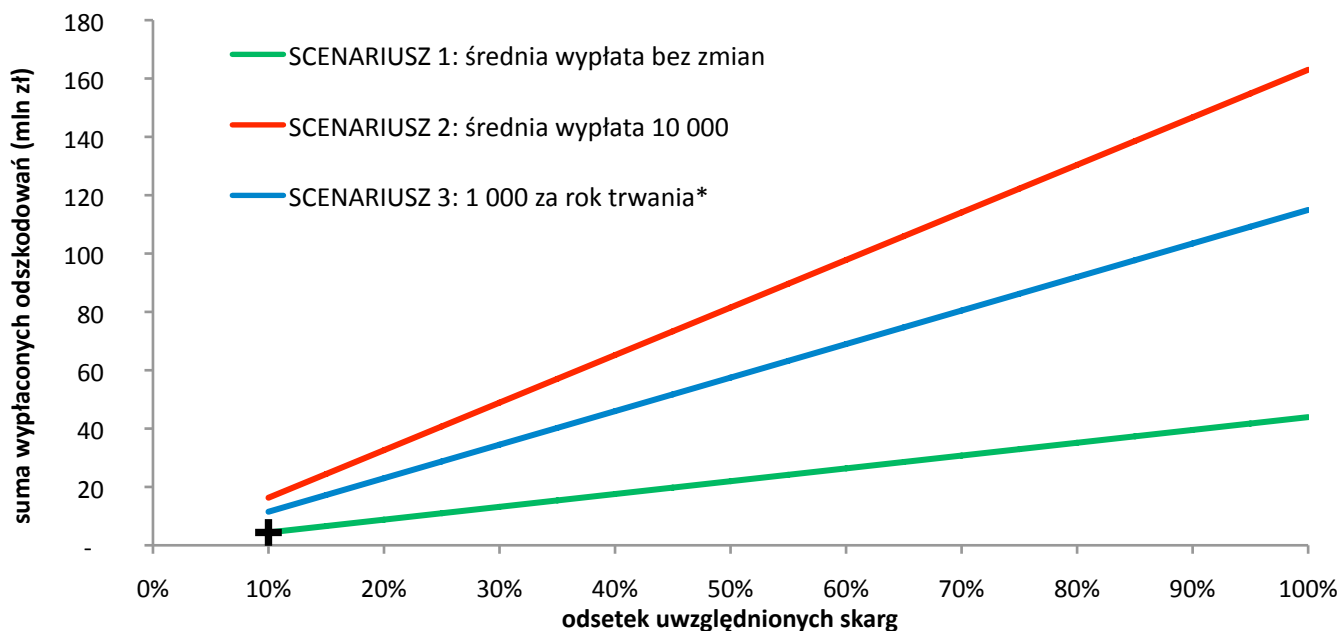
W 2014 r. wpłynęło do sądów 16,3 tys. skarg na przewlekłość. Jest to wielkość zbliżona do ilości spraw niezakończonych trwających powyżej 5 lat, która na koniec 2014 r. wynosiła ponad 17 tys.

Trwające powyżej 5 lat sprawy niezadowolone w sądach powszechnych.

stan na koniec okresu	powyżej 5 do 8 lat	powyżej 8 lat	suma powyżej 5 lat
2014	10 624	6 451	17 075
2015 I półrocze	10 949	6 428	17 377

Źródło: statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości.

Dla oszacowania skutku planowanej nowelizacji ustawy dla wzrostu wydatków z tytułu wypłaty sum pieniężnych przyznawanych na podstawie ustawy kluczowe jest określenie prognozowanej zmiany struktury sposobów załatwienia skarg, w szczególności procentowego zwiększenia liczby skarg uwzględnionych (wykres poniżej).



Szacunek oparty na wysokości wpływu skarg z roku 2014 w wysokości 16,3 tys. z proporcjonalnym podziałem spraw trwających powyżej 5 lat i spraw trwających powyżej 8 lat.

Znakiem + oznaczono aktualny procentowy udział skarg uwzględnionych według danych za rok 2014 r. (10,9%).

*W scenariuszu 3 dla spraw niezadowolonych trwających powyżej 5 do 8 lat (stanowiących ok. 63% spraw rozpatrywanych powyżej 5 lat – patrz tabela poniżej) przyjęto wysokość odszkodowania w wys. 6,5 tys. zł, dla spraw trwających powyżej 8 lat przyjęto wysokość odszkodowania w wys. 8 tys. zł

Szacunek oparto na następujących założeniach:

1. Uśredniona adekwatna wysokość rekompensat w kwocie: 10.000 zł (scenariusz 2 na powyższym wykresie).
2. Wzrost liczby skarg przyjętych do rozpoznania przez sądy (wobec wartości z 2014 r.) o 700, powodujący wzrost odsetka skarg uwzględnionych z 10,9% do 15%.

Podkreślenia wymaga fakt, że przyjęte wyliczenia mają charakter szacunkowy, a przyjęte założenia, w tym zwłaszcza przyjęcie do obliczeń średniej kwoty rekompensaty na poziomie 10 tys. zł należy rozpatrywać jako wariant potencjalny. Wysokość środków wydatkowanych na wypłaty odszkodowań dla uprawnionych osób wynika bezpośrednio z treści wyroków sądów rozstrzygających o zasadności roszczeń oraz wysokości zasądzonych odszkodowań, zatem w tym przypadku prognozowanie skutków finansowych w oparciu o lata ubiegłe jest obarczone dużym ryzykiem z uwagi na znaczną liczbę czynników, które mogą wpłynąć na zarówno liczbę skarg załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej, jak również wzrostu kwoty zasądzanych odszkodowań. Jednak z brzmienia projektowanych rozwiązań wynika wprost, że można się spodziewać zmian w strukturze załatwienia skarg na przewlekłość postępowania w postaci wzrostu liczby spraw przyjętych do rozpoznania oraz załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej oraz spadku liczby skarg odrzucanych, jak również wzrostu przeciętnej kwoty odszkodowania (obecnie wynoszącej ok. 2860 zł) – projekt przewiduje bowiem zachowanie dotychczasowej regulacji, stosownie do której sąd przyznaje sumę pieniężną w wysokości od 2000 zł do 20 000 zł.

Analiza danych statystycznych stosowania skargi na przewlekłość prowadzi do wniosku, iż obecnie najczęstszym sposobem załatwienia wniesionych skarg na przewlekłość jest ich odrzucenie. W roku 2014 sądy odrzuciły 8 475 skarg, tj. 51,9%, w tym 739 skarg zostało odrzuconych z uwagi na brak wskazania konkretnych działań/zaniechań sądu, prokuratora lub komornika powodujących przewlekłość oraz ich okresu trwania, a zatem z uwagi na brak przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie (por. art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy). Proponowana zmiana ustawy ma na celu m.in. uniemożliwienie odrzucania skarg w wyniku wykładni uznanej za nadmierny formalizm.

Wstępna szacunkowa kalkulacja kosztów nowelizacji ustawy wskazuje na wzrost wydatków budżetu państwa na poziomie 20 mln zł rocznie (w odniesieniu do wypłat odszkodowań z tytułu przewlekłości dotyczącej skarg na przewlekłość sądów powszechnych).

wpływ skarg	Uwzględniono (liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej ⁷)	%	Wartość potencjalnych odszkodowań	średnia wysokość odszkodowania
16 300	1781	11%	4 800 000	2 695,12
16 300	2481	15%	24 810 000	10 000,00
16 300	16 300	100%	163 000 000	10 000,00

Powyższa tabela została oparta na **liczbie spraw załatwionych przez sądy powszechne (okręgowe i apelacyjne) poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej**. Kategoria ta obejmuje skargi na:

- zbyt długie wyznaczenie terminu pierwszej rozprawy;
- długość przerwy (odroczenia) między rozprawami;
- zwłokę wykonania opinii przez biegłych albo zasięganie przez sędziów (prokuratora) kolejnych opinii;
- nadużywanie zawieszenia postępowania przewlekłość tzw. czynności wstępnych;
- przewlekłość postępowania międzyinstancyjnego;
- przewlekłość postępowania wykonawczego (sądu);
- bezczynność w podejmowaniu czynności procesowych; nieterminowość sporządzania uzasadnień;
- inne⁸.

Wskazać przy tym należy, że w ramach ogólnej puli tych spraw, **znajdują się również skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego komornika. W przypadku wypłaty odszkodowań przez komorników, wydatki te pozostają poza sektorem finansów publicznych. W związku z tym nie są one uwzględnione w kalkulacji kosztów dla sektora finansów publicznych.**

Liczba skarg na przewlekłość postępowania wykonawczego komornika, które wpłynęły do sądów w roku 2014, wyniosła 1490 skarg, co stanowi ok. 14% skarg, które wpłynęły do sądów ogółem. Przez zasądzenie kwoty pieniężnej załatwiono 91 skarg, tj. ok 6% skarg wnoszonych na przewlekłość postępowania komornika. W przypadku wzrostu procentowego udziału liczby rozpoznań zakończonych wypłatą odszkodowania analogicznego do zakładanego dla skarg na przewlekłość sądu liczba skarg załatwianych przez zasądzenie kwoty pieniężnej do ok. 105 skarg, a zasądzana kwota odszkodowań **ok. 1 mln zł** (przy założeniu średniej kwoty odszkodowania 10 tys. zł.). **W związku z powyżej zawartymi wyjaśnieniami, kwotę tą należy wyłączyć z szacunku kosztów dla sektora finansów publicznych.**

Łszkodowania z tytułu przewlekłości; sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2009-2015*

Vyszczególnienie	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)
w liczbach bezwzględnych														
znie	588	1 779 840	926	2 995 045	1 167	3 652 050	1 453	3 996 556	1 525	4 542 489	1 735	4 806 390	1 698	4 991 0
dy apelacyjne	126	486 700	185	731 300	253	1 024 200	490	1 327 500	300	1 028 000	241	828 500	218	750 8
dy okręgowe	462	1 293 140	741	2 263 745	914	2 627 850	963	2 669 056	1 225	3 514 489	1 494	3 977 890	1 480	4 240 2

W sądownictwie administracyjnym w okresie od 2009 r. do 2015 r. wpłynęło łącznie 1108 skarg na przewlekłość postępowania przed NSA i wojewódzkimi sądami administracyjnymi, z czego uwzględniono 56 skarg, przyznając sumę pieniężną w łącznej wysokości 151 000 zł. Dla przykładu należy wskazać, że w 2014 r. wpłynęło do sądów administracyjnych 231 skarg na przewlekłość postępowania, z czego 5 uwzględniono, przyznając odszkodowanie w łącznej wysokości 19 000 zł. W 2015 r. wpłynęło zaś 195 tego rodzaju skarg, z czego 6 uwzględniono, przyznając sumę pieniężną w łącznej wysokości 21 000 zł.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego złagodzenie wymogów formalnych skargi może spowodować, podobnie jak w sądach powszechnych, wzrost liczby skarg uwzględnionych o około 15%, na co wskazuje projektodawca w uzasadnieniu projektu nowelizacji. Mając natomiast na uwadze modyfikację kryteriów oceny pojęcia rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie oraz przewidywaną zmianę zasad ustalania wysokości odszkodowania, można by przyjąć w kolejnych latach uśrednioną wysokość rekompensaty w kwocie 5 000–8 000 zł, zważywszy na fakt, że planowane zabezpieczenie tych środków winno nastąpić w ramach wyodrębnionych i przeznaczonych na ten cel funduszy⁹.

W przypadku Sądu Najwyższego w roku 2014 liczba załatwionych skarg na przewlekłość postępowania w tym także zwróconych, odrzuconych i oddalonych wyniosła 239, w roku 2015 wyniosła 42, w latach 2014–2015 nie były wypłacane

odszkodowania z tytułu skargi na przewlekłość postępowania.

W świetle powyższego należy zauważyć, że zwiększone wypłaty odszkodowań z części 4 budżetu państwa „Sąd Najwyższy” oraz części 5 „Naczelny Sąd Administracyjny” będą miały charakter marginalny, gdyż większość skutków finansowych przedmiotowej regulacji będzie musiała zostać pokryta z budżetów sądów powszechnych oraz prokuratur.

Przy założeniu, że w wyniku wprowadzenia proponowanych zmian zmniejszy się liczba skarg wpływających do trybunału przeciwko Polsce, można przyjąć, iż nastąpi odpowiednie zmniejszenie wypłacanych przez MSZ kwot zadośćuczynień (kwoty wypłacane są z części budżetowej 83 – Rezerwy celowe, poz. 16 Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa). W ubiegłych latach wysokość zadośćuczynień wypłacanych z tytułu przewlekłości postępowania sądowych kształtowała się na następującym poziomie:

1. 2011 r. – 632 346,9 PLN (łącznie kwota zadośćuczynień za przewlekłość postępowania sądowych)
2. 2012 r. – 675 620 PLN (łącznie kwota zadośćuczynień za przewlekłość postępowania sądowych)
3. 2013 r. – 307 100 PLN (łącznie kwota zadośćuczynień za przewlekłość postępowania sądowych oraz przewlekłość tymczasowych aresztów).

Należy jednak zauważyć, że w wyniku zakomunikowania rządowi w listopadzie 2012 r. sprawy Rutkowski i inni p. Polsce, trybunał powstrzymał w latach 2012–2015 komunikowanie rządowi zawisłych już skarg dotyczących przewlekłości postępowania, a ich rozpatrzenie zostało wstrzymane do czasu rozpatrzenia sprawy Rutkowski i inni p. Polsce. Wskazane powyżej dane (szczególnie za rok 2013) nie obrazują więc wiernie rzeczywistego corocznego napływu do trybunału skarg dotyczących zarzutu przewlekłości postępowania, które powinny zostać zakomunikowane rządowi¹⁰.

Na potrzeby niniejszej oceny skutków regulacji można przyjąć założenie, że roczna kwota wypłacanych zadośćuczynień z tytułu przewlekłego postępowania ulegnie radykalnemu zmniejszeniu, począwszy od czwartego roku obowiązywania proponowanych zmian, gdy Trybunał rozpatrzy większość skarg, które wpłynęły przed wejściem w życie nowelizacji. Biorąc pod uwagę łączne kwoty zadośćuczynień z lat 2011 i 2012, założyć można oszczędności na poziomie 600 tys. zł w skali roku.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja nie będzie oddziaływać na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz: Projektowane zmiany wprowadzają ułatwienia przy składaniu skargi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Stwierdzona w praktyce zbyt zawężająca wykładnia dotycząca przepisów dotyczących wymogów formalnych skargi (odrzućanie skarg z uwagi na brak skonkretyzowania okoliczności uzasadniających żądanie) mogła bowiem prowadzić do pozbawiania strony postępowania ochrony prawnej. Ułatwienia te obejmują:

- złagodzenie formalnych przesłanek dopuszczalności skargi (projektowany art. 6 ust. 2 pkt 2),
- umożliwienie skarżącemu uzupełnienia wymagań przewidzianych w art. 6 ust. 2 pkt 2 na wezwanie przewodniczącego w terminie tygodniowym, pod rygorem odrzucenia skargi. Powyższe rozwiązanie umożliwi skarżącym wypełnienie w praktyce wymogów formalnych przewidzianych w ustawie.

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowana regulacja nie będzie oddziaływać na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

- | | | |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> środowisko naturalne | <input type="checkbox"/> demografia | <input type="checkbox"/> informatyzacja |
| <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny | <input type="checkbox"/> mienie państwowe | <input type="checkbox"/> zdrowie |
| <input type="checkbox"/> inne: | | |

Omówienie wpływu Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się wejście ustawy w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Miernikiem ewaluacji może być zmiana liczby składanych skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, jak również odsetek uwzględnionych skarg na przewlekłość postępowania i wartość wypłaconych odszkodowań. Ewaluację należy przeprowadzić nie wcześniej niż po jednym pełnym roku obowiązywania nowej regulacji.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Materiał źródłowy przyjętych wyliczeń w zakresie odszkodowań z tytułu przewlekłości w zakresie spraw rozpatrywanych w sądach okręgowych i apelacyjnych – Ewidencja spraw z zakresu skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. poz. 1843, z późn. zm.):

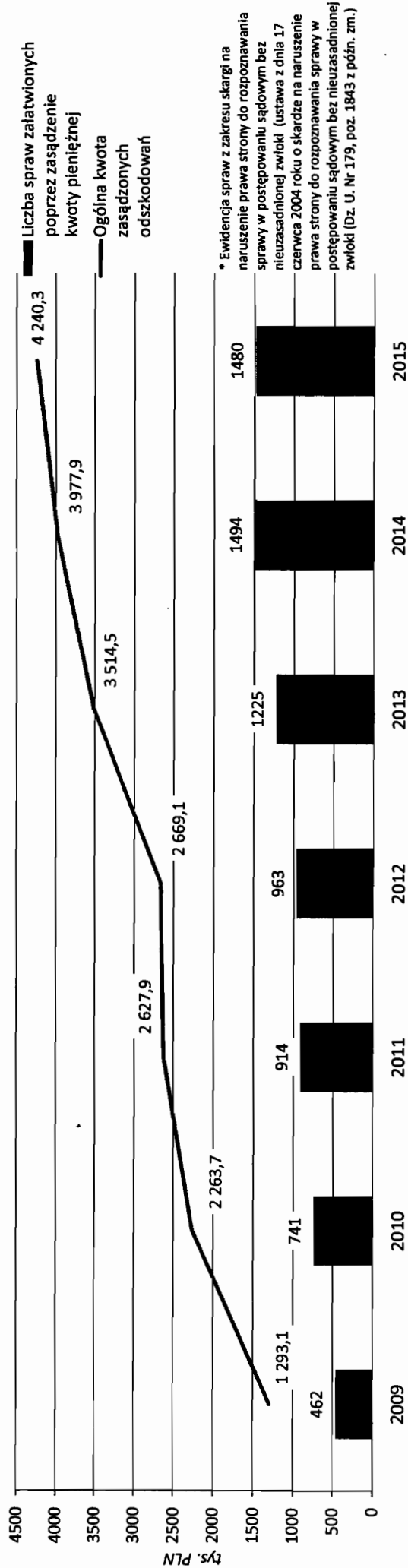
- odszkodowania z tytułu przewlekłości; sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2009–2015 (łącznie);
- odszkodowania z tytułu przewlekłości; sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2009–2015 (w sądach okręgowych);
- odszkodowania z tytułu przewlekłości; sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2009–2015 (w sądach apelacyjnych).

Odszkodowania z tytułu przewlektości; sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2009-2015*

Wyszczególnienie	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)	Liczba spraw załatwionych poprzez zasądzenie kwoty pieniężnej	Ogólna kwota zasądzonych odszkodowań (PLN)
Łącznie	588	1 779 840	926	2 995 045	1 167	3 652 050	1 453	3 996 556	1 525	4 542 489	1 735	4 806 390	1 698	4 991 099
Sądy apelacyjne	126	486 700	185	731 300	253	1 024 200	490	1 327 500	300	1 028 000	241	828 500	218	750 800
Sądy okręgowe	462	1 293 140	741	2 263 745	914	2 627 850	963	2 669 056	1 225	3 514 489	1 494	3 977 890	1 480	4 240 299

* Ewidencja spraw z zakresu skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)

**Odszkodowania z tytułu przewlektości;
 sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych
 w latach 2009-2015***



* Ewidencja spraw z zakresu skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznawania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)

I. Omówienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych

W toku konsultacji publicznych i opiniowania stanowisko w przedmiocie projektu przedłożyli: Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Izba Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka, Naczelny Sąd Administracyjny, Prokuratura Krajowa, Sąd Najwyższy, Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Sąd Apelacyjny w Białymstoku, Sąd Apelacyjny w Gdańsku, Sąd Apelacyjny w Katowicach, Sąd Apelacyjny w Krakowie, Sąd Apelacyjny w Lublinie, Sąd Apelacyjny w Łodzi, Sąd Apelacyjny w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, Sąd Apelacyjny w Szczecinie, Sąd Apelacyjny w Warszawie oraz Sąd Apelacyjny we Wrocławiu.

Pozostałe podmioty, którym przekazano projekt w ramach konsultacji publicznych i opiniowania, nie zgłosiły do niego uwag i zastrzeżeń.

II. Uwagi do zmian w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. poz. 1843, z późn. zm.)

1. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Sąd Apelacyjny Kraków, Sąd Apelacyjny Warszawa, Sąd Apelacyjny Gdańsk, Sąd Apelacyjny Katowice podniosły, że nowelizacja ustawy o skardze powinna być poprzedzona działaniami organizacyjnymi ograniczającymi kognicję sądów oraz pozwalającymi na szybsze rozpoznawanie spraw.

Uwaga ta ma charakter ogólny i należy ją ocenić jako niezasadną. Działania organizacyjne (np. nakłady budżetowe na sądownictwo) oraz legislacyjne (np. reforma procedur, w tym kwestia kognicji sądów, sposobu przydziału spraw do referatów poszczególnych sędziów czy też organizacja instytucji biegłego sądowego) w celu zagwarantowania stronom prawa do rozpoznania ich spraw w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) powinny być i są prowadzone równolegle, a nie zamiast nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość, która przewiduje szczególny krajowy środek ochrony przed nadmierną długością postępowań, w zgodzie z przewidzianą w Konwencji zasadą subsydiarności (art. 1, 13 i 35 ust. 1 Konwencji). Podkreślenia również wymaga, iż zasadniczym i głównym celem przedmiotowej nowelizacji ustawy o skardze jest wykonanie wyroku pilotażowego *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, który ujawnił opisane w uzasadnieniu projektu ustawy dysfunkcje w stosowaniu przez sądy

krajowe tego środka ochrony przed przewlekłością postępowań. Nie jest też uzasadniony pogląd potrzeby całościowej zmiany przepisów ustawy o skardze - bezsporne jest, iż orzecznictwo ETPCz nie stanowi podstawy do ewentualnych kompleksowych zmian.

2. Sąd Apelacyjny Łódź, Sąd Apelacyjny Gdańsk, Sąd Apelacyjny Katowice zgłosiły uwagi do art. 2 ust. 2 (art. 1 pkt 1 nowelizacji) dotyczące kwestii przewlekłości postępowań wпадkowych niemających wpływu na długość postępowania co do istoty sprawy.

Uwagi te nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie ze standardem strasburskim ocenie podlega sprawność postępowania odnośnie do „zasadności oskarżenia w sprawie karnej” lub „w przedmiocie sporu odnośnie do praw i obowiązków o charakterze cywilnym” (por. art. 6 ust. 1 Konwencji). Z tego względu art. 2 ust. 2 ustawy jednoznacznie odwołuje się do czynności podejmowanych „co do istoty sprawy”, co koreluje z proponowanym w projekcie obowiązkiem oceny sprawności postępowania jako całości, a nie jego poszczególnych fragmentów, faz, etapów, postępowań incydentalnych. Orzecznictwo strasburskie, a w ślad za nim nowelizacja, wiąże wysokość należnej sumy pieniężnej za przewlekłość z czasem trwania postępowania co do istoty sprawy. Skarga nie przysługuje zatem wyłącznie na przewlekłość postępowania incydentalnego (np. w przedmiocie wyłączenia komornika lub sędziego (tak ETPCz: *Schreiber i Boetsch v. Francji*, skarga nr 58751/00), udzielenia zabezpieczenia).

3. Sąd Apelacyjny Łódź wskazał na celowość zastąpienia zwrotu „rozstrzygnięcia co do istoty sprawy” zwrotem „rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie”.

Uwaga ta zasługuje na uwzględnienie. Rozstrzygnięcia o charakterze formalnym (np. zwrot lub odrzucenie pozwu, umorzenie postępowania), choć zapadają w głównym nurcie postępowania, nie rozstrzygają sprawy co do istoty, przy czym nie budzi wątpliwości, iż postępowanie zainicjowane przez stronę, w którym takie rozstrzygnięcia z różnych przyczyn mogą zapaść, podlega ocenie pod kątem zgodności z prawem strony do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W uwzględnieniu tej uwagi treść art. 2 ust. 2 została odpowiednio przeredagowana.

4. Sąd Apelacyjny Gdańsk, Sąd Apelacyjny Łódź, Sąd Apelacyjny Warszawa, Sąd Apelacyjny Kraków, Sąd Apelacyjny Poznań, Sąd Apelacyjny Szczecin podniosły uwagę dotyczącą wątpliwości odnośnie do możliwości stwierdzenia przewlekłości, jeśli jej przyczyny są niezależne od prowadzącego postępowanie.

Uwaga ta nie jest zasadna. Zgodnie z orzecznictwem ETPCz, opartym na ogólnych zasadach prawa międzynarodowego, odpowiedzialność państwa jest niezależna od winy.

Dlatego też z regulacji ustawowych nie wynika, aby przewlekłość była uzależniona od przesłanki winy. Typowy przykład tego rodzaju przewlekłości jest związany z nadmiarem spraw w referacie konkretnego sędziego lub prokuratora albo nadmierne obciążenie biegłych (zwłaszcza rzadkich specjalności). Wprawdzie na gruncie art. 13 ust. 1 ustawy (który m.in. przewiduje obowiązek doręczenia odpisu postanowienia uwzględniającego skargę prezesowi sądu, celem rozważenia podjęcia działań nadzorczych) ustawodawca nie wprowadził ścisłej zależności pomiędzy uwzględnieniem skargi na przewlekłość postępowania, a pociągnięciem sędziego, którego sprawa skarga dotyczyła, do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Może się przecież zdarzyć, że skarga jest uzasadniona, lecz brak jest jakiegokolwiek winy sędziego, w którego referacie znajduje się sprawa (np. zaistniały obiektywne trudności z pozyskaniem niezbędnych ekspertyz). Aby nie było jednak w tym zakresie wątpliwości interpretacyjnych poszerzono odpowiednio uzasadnienie projektu.

5. Sąd Apelacyjny Szczecin wskazał na celowość wyłączenia skargi w postępowaniu wykonawczym w sprawach karnych.

Uwaga ta została uwzględniona przez wprowadzenie do projektu propozycji dodania art. 2 ust. 1b. EKPCz nie wymaga bowiem dopuszczalności skargi w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (wyrok Wielkiej Izby ETPCz w sprawie *Perez przeciwko Francji* z dnia 12 lutego 2004 r., skarga nr 47287/99, § 69). W sprawach wykonania kar i środków *stricte* karnych wystarczające są środki nadzoru administracyjnego. Ograniczenie kognicji umożliwi sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość co do istoty sprawy.

6. Sąd Apelacyjny Katowice wskazał na brak wyłączenia w projekcie zdolności skargowej organów władzy publicznej (np. ZUS).

Uwagę uznano za zasadną. Skarga jest narzędziem ochrony praw podmiotowych przysługującym osobom fizycznym i podmiotom prawa prywatnego, a nie jednostkom organizacyjnym, które uczestniczą w wykonywaniu kompetencji władczych lub realizują zadania publiczne poddane kontroli władz rządowych. Takie jest jednolite stanowisko ETPCz (decyzja z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *Radio France i in. v. Francji*, skarga nr 53984/00), Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie pełnego składu TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05) i nauki prawa (W. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Londyn 2015, s. 736-737; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 101-102). W związku z tym doprecyzowano art. 3 ustawy w ten sposób, że dotychczasową treść oznaczono jako ust. 1, po którym dodano ust. 2.

7. Naczelna Rada Adwokacka podniosła wątpliwość odnośnie do możliwości oceny sprawności całego postępowania przed wszystkimi sądami powszechnymi przy rozpoznawaniu skargi przez Sąd Najwyższy.

Należy wskazać, że zgodnie z projektem Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę na przewlekłość postępowania kasacyjnego, będzie mógł oceniać cały czas trwania postępowania, w tym tę jego część, która toczyła się przed uprawomocnieniem się zaskarżonego kasacją (skargą kasacyjną) orzeczenia. W konsekwencji należy przyjąć, że Sąd Najwyższy ma oceniać łączny dotychczasowy czas trwania postępowania od chwili jego wszczęcia (stosownie do projektowanej nowelizacji przesłanek oceny przebiegu postępowania z art. 2 ust. 2 ustawy), a zatem także tę jego część, która toczyła się przed sądem rejonowym i okręgowym albo okręgowym i apelacyjnym, jak również w przypadku postępowań karnych - etap postępowania przygotowawczego. Odmienna interpretacja prowadziłaby do zaprzepaszczenia *ratio legis* projektowanych zmian – tj. wyeliminowania niezgodnej z Konwencją praktyki fragmentacji zakwestionowanego pod względem sprawności postępowania przy okazji analizy wniesionej skargi na przewlekłość.

9. Prokuratura Krajowa i Naczelna Rada Adwokacka podniosły wątpliwość odnośnie do możliwości oceny sprawności dochodzenia lub śledztwa po jego zakończeniu aktem oskarżenia.

Uwagę uznano za zasadną, uwzględniając ją przez zaproponowanie dodania art. 4 ust. 6. Usunie to wątpliwości dotyczące tego, że będzie istniała obecnie możliwość dokonania oceny postępowania przygotowawczego już po jego zakończeniu.

10. Naczelna Rada Adwokacka wskazała na wątpliwości co do właściwości sądu *ratione temporis* w przypadku ponownego wniesienia skargi w tym samym postępowaniu.

Uwagę uznano za niezasadną. W projekcie wskazuje się, że postępowanie ocenia się jako całość. Ustawa nie ogranicza właściwości Sądu tylko do okresu czasu od chwili poprzedniego rozpoznania skargi do rozpoznania kolejnej. W szczególności, Trybunał uznaje, że okoliczność, iż od daty rozpoznania przez sąd krajowy pierwszej skargi na przewlekłość upływa kolejny okres czasu zanim zostanie wydane rozstrzygnięcie kończące postępowanie w sprawie, zobowiązuje sąd rozpoznający następną skargę na przewlekłość tego samego postępowania, do jego oceny jako całości. Jedynie w przypadku, gdyby uprzednio wniesiona skarga została rozpoznana zgodnie z orzecznictwem Trybunału (zarówno w aspekcie oceny rozsądności czasu trwania postępowania oraz kompensacyjnym), rozstrzygając kolejną skargę

tego samego podmiotu, sąd krajowy jest uprawniony do uwzględnienia przy dokonywanej całościowej ocenie zakwestionowanego postępowania – zasądzonej uprzednio sumy pieniężnej. W celu usunięcia wątpliwości w tym zakresie zaproponowano doprecyzowanie przepisu art. 12 ust. 4 poprzez dodanie zdania 3 wskazującego, że *na poczet sumy pieniężnej zalicza się kwoty przyznane dotychczas na rzecz skarżącego w tej samej sprawie na podstawie niniejszej ustawy.*

11. Prokuratura Krajowa wskazała, że celowe jest orzekanie nie wedle stanu sprawy z dnia orzekania w przedmiocie skargi, a wedle stanu z dnia jej wniesienia.

Uwaga ta nie jest zasadna. Wniesienie skargi nie powinno tamować merytorycznego rozpoznawania sprawy, a Sąd powinien przyjmować za podstawę orzekania stan faktyczny i prawny z chwili, w której orzeka.

12. Krajowa Rada Adwokacka, Naczelny Sąd Administracyjny, Sąd Apelacyjny Łódź, Sąd Apelacyjny Gdańsk, Sąd Apelacyjny Kraków, Sąd Apelacyjny Poznań, Sąd Apelacyjny Warszawa, Krajowa Izba Radców Prawnych podniosły uwagi wskazujące na nadmierne zliberalizowanie wymogów formalnych skargi – po nowelizacji wystarczające będzie wskazanie, że w ocenie skarżącego postępowanie jest przewlekłe.

Uwagi te nie zasługują na uwzględnienie. Z orzecznictwa ETPCz wynika, że skarżący nie może być zobowiązany do wskazania konkretnych nieprawidłowości w postępowaniu Sądu (np. nieprzestrzeganie terminów instrukcyjnych, które może, ale nie musi świadczyć o przewlekłości postępowania ocenianego jako całość). Skarżący musi być w stanie złożyć skutecznie skargę nawet jeśli działa bez profesjonalnego pełnomocnika. Subiektywne przekonania skarżącego o przewlekłości postępowania jest warunkiem koniecznym do rozpoznania skargi, ale nie do jej uwzględnienia. Zbadanie sprawności postępowania należeć musi do działającego z urzędu Sądu.

Jednocześnie część z podnoszonych przez sądy zastrzeżeń, dotyczących tego zagadnienia (np. Sąd Apelacyjny w Gdańsku) stanowi przykład na poparcie tezy, iż praktyczną konsekwencją obowiązywania aktualnych wymagań formalnych skargi, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2, jest częstokroć ograniczanie przez sądy analizy wniesionej skargi do badania etapu (etapów), których dotyczą sprecyzowane zarzuty. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest dokonywana przez sądy krajowe, niedopuszczalna z perspektywy standardów strasburskich, fragmentacja zakwestionowanego pod względem przewlekłości postępowania. Prowadzi to następnie do nieuwzględniania uzasadnionych w świetle

orzecznictwa Trybunału skarg na przewlekłość, alternatywnie przyznania nieadekwatnej (zbyt niskiej) rekompensaty.

13. Sąd Apelacyjny Katowice wskazał, iż analiza projektowanej nowelizacji art. 2 ust. 2 budzi również zastrzeżenia w zakresie eliminującym w ramach oceny czy doszło do przewlekłości postępowania, zachowania się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Uwaga ta jest niezasadna, gdyż przesłanki takiej nie wyeliminowano w projektowanym przepisie.

14. Sąd Apelacyjny Łódź, Sąd Apelacyjny Poznań, Sąd Apelacyjny Warszawa wskazały, że ocena „prawidłowości czynności podjętych przez Sąd” nie może wkraczać w niezawisłość sędziowską.

Uwaga ta nie zasługuje na uwzględnienie. Ustawa stanowi o takiej ocenie prawidłowości czynności, która nie stanowi ingerencji w niezawisłość sędziowską.

15. Naczelna Rada Adwokacka podniosła uwagę dotyczącą uzupełniania braku formalnego polegającego na braku uiszczenia opłaty 100 zł, do którego stosuje się przepisy o zażaleniach z właściwych procedur, odpowiednio: cywilnej, karnej i administracyjnej, wskazując iż należy rozważyć, czy nie byłoby wskazane zawarcie w art. 9 ust. 1 regulacji, iż tryb ten dotyczy także sytuacji wezwania do uzupełnienia braku w postaci uiszczenia opłaty od skargi.

Uwaga ta jest niezasadna, brak jest potrzeby ingerencji ustawodawcy, dotychczasowy rozwiązanie z art. 8 ust 2 odsyłające m.in. w zakresie braków fiskalnych do stosowania właściwych dla danej procedury przepisów o zażaleniu sprawdziły się w praktyce i nie budzą wątpliwości ETPCz. Jednym z celów proponowanych zmian w aspekcie odformalizowania przesłanek dopuszczalności skargi (art. 6 ust. 2 pkt 2) jest umożliwienie skutecznego, samodzielnego wniesienia skargi przez skarżących, także tych którzy nie są reprezentowani przez profesjonalnych pełnomocników. Zarówno procedura cywilna (art. 130 k.p.c.), jak i karna (120 k.p.k.), stosowane odpowiednio, przewidują procedurę wezwania strony (skarżącego) do uzupełniania braków fiskalnych środka zaskarżenia. Okoliczność, iż procedura cywilna w przypadku strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika przewiduje zwrot pisma (skargi) podlegającego opłacie stałej, które nie zostało należycie opłacone (por. art. 130² k.p.c.), nie zmienia powyższej oceny ustawy o skardze w kontekście prawno-człowieczym. Dopuszczalne jest bowiem takie ukształtowanie wymagań w

poszczególnych procedurach, które uwzględnia udział profesjonalisty reprezentującego stronę/uczestnika postępowania.

16. Sąd Apelacyjny Kraków, Sąd Apelacyjny Gdańsk, Sąd Apelacyjny Warszawa podniosły uwagę do projektowanego art. 9 ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 3 projektu), wskazującą na niezasadność ograniczenia możliwości uzupełnienia braków formalnych skargi w trybie określonym ustawą tylko do braku zarzutu nadmiernej długości trwania postępowania (zarzut ten praktycznie każdym przypadkiem da się zdekodować z samego faktu wniesienia skargi).

Uwaga nie zasługuje na uwzględnienie. Wymogiem formalnym skargi jest żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy. Jest to konsekwencją zasady skargowości postępowania, która nakazuje uzależnienie wszczęcia i bytu postępowania sądowego od wyraźnie wyartykułowanego żądania osoby uprawnionej. Od żądania należy odróżnić oznaczenie rodzaju pisma - jest to jego zatytułowanie zgodnie z jego treścią i merytorycznym przeznaczeniem (np. pozew, itp.), przy czym mylne oznaczenie pisma nie ma wpływu na jego dalszy bieg. Na gruncie ustawy o skardze na przewlekłość oznaczenie rodzaju pisma to: „skarga na przewlekłość postępowania”, przy czym mylne oznaczenie nie ma znaczenia dla biegu sprawy. Żądanie natomiast powinno być następujące: „wnoszę o/domagam się/żadam stwierdzenia, że w postępowaniu sygn. akt nastąpiła przewlekłość postępowania”. Nie można tego wymogu formalnego dekodować z faktu złożenia skargi, żądanie takie musi być, zgodnie z zasadą skargowości, wyeksponowane w piśmie.

17. Sąd Apelacyjny Poznań wskazał na wątpliwość odnośnie do tego, która z jednostek organizacyjnych wypłaca sumę pieniężną za przewlekłość jeśli postępowanie toczyło się przed kilkoma organami.

Uwagę uznano za zasadną. W konsekwencji w projekcie zaproponowano art. 12 ust. 7 wskazujący, że jeżeli do przewlekłości doszło w postępowaniu przed więcej niż jednym organem, przyznając sumę pieniężną sąd wskazuje, w jakiej części wypłaty dokonuje dany organ.

18. Sąd Apelacyjny Kraków wskazał, iż należy przesądzić czy do okresu trwania postępowania nie wlicza się czasu trwania mediacji, jak to wynika z art. 183¹⁰ § 1 zd. 3 k.p.c.

Uwagi tej nie uwzględniono, gdyż czasu mediacji nie wlicza się do postępowania sądowego.

19. Sąd Najwyższy, Krajowa Izba Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazały na celowość zniesienia górnego limitu zadośćuczynienia za przewlekłość.

Uwagi tej nie uwzględniono. W praktyce nie spotyka się bowiem spraw w których zasądzenie w trybie ustawy o skardze na przewlekłość kwoty w wysokości do 20.000 zł nie byłoby wystarczające z punktu widzenia standardów strasburskich.

20. Sąd Apelacyjny Gdańsk, Sąd Apelacyjny Lublin, Sąd Apelacyjny Poznań, Sąd Apelacyjny Warszawa, Krajowa Izba Radców Prawnych wskazały na celowość zniesienia dolnej granicy zadośćuczynienia za przewlekłość. Dodatkowo Helsińska Fundacja Praw Człowieka wyraziła wątpliwość, czy zastosowany w projekcie mechanizm wyliczania sumy pieniężnej będzie adekwatny do orzeczeń ETPCz.

Uwag tych nie uwzględniono. Przewidziane w art. 12 ust. 4 kwoty minimalne: 2000 zł w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania i zarazem mechanizm przyjęty w projekcie – nie mniej niż 1000 zł za każdy rok dotychczasowego trwania przewlekłego postępowania, to absolutne minimum wynikające z orzecznictwa strasburskiego. W sprawach o szczególnym znaczeniu dla strony Sąd może i powinien przyznać kwotę wyższą.

21. Sąd Apelacyjny w Łodzi podniósł, iż przepis art. 12 ust. 4 projektu jest sprzeczny z istotą skargowości skoro bowiem sąd przyznaje skarżącemu sumę pieniężną na jej żądanie a nie z urzędu, to nie sposób przyjąć, że gdy strona żąda konkretnej kwoty 5.000 zł, a sprawa trwa np. 10 lat możliwe było zasądzenie na jej rzecz 10.000 zł, wychodząc ponad granice żądania i często wbrew woli skarżącego.

Uwaga jest niezasadna, gdyż z treści projektowanego art. 12 ust. 4, zd. Pierwsze wynika, że *„Uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika - od komornika, sumę pieniężną w wysokości od 2.000 złotych do 20.000 złotych.”*. W konsekwencji nie można uznać, iż proponowana nowelizacja tego przepisu jest sprzeczna z istotą skargowości oraz zmusza sąd rozpoznający skargę do orzekania ponad żądanie, wbrew woli skarżącego.

22. Krajowa Izba Radców Prawnych i Naczelna Rada Adwokacka zasugerowały celowość wskazania w ustawie czy „odpowiednia” suma pieniężna, o której mowa w ustawie, ma charakter odszkodowania, czy zadośćuczynienia.

Uwaga nie zasługuje na uwzględnienie. Spór o charakter prawny „odpowiedniej sumy pieniężnej” ma charakter doktrynalny, a jego przesądzenie nie ma praktycznego znaczenia z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Natomiast wskazane w piśmie Naczelnej Rady Adwokackiej wątpliwości związane z opodatkowaniem „odpowiedniej sumy” zostały usunięte przez nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (por. art. 21 ust. 1 pkt 3e ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z póź. zm.)).

23. Krajowa Izba Radców Prawnych zasygnalizowała celowość wprowadzenia rozwiązania rozpoznawania kwestii wysokości, w jakiej ma być przyznana rekompensata w odrębnym postępowaniu.

Uwaga nie zasługuje na uwzględnienie. Podzielenie postępowania na dwie fazy „co do zasady” (w trybie ustawy o skardze) i „co do wysokości” (na zasadach ogólnych) jest niedopuszczalne, gdyż przedłużałoby postępowanie i osłabiałoby praktyczną skuteczność ustawy o skardze.

24. Krajowa Rada Sądownictwa i Sąd Apelacyjny w Poznaniu wskazały na celowość odniesienia wysokości zadośćuczynienia do okresu przewlekłości, a nie postępowania jako całości.

Uwaga oceniono jako niezasadną, gdyż jest sprzeczna z orzecnictwem ETPCz (w szczególności por. wyrok Wielkiej Izby z dnia 29 marca 2006 roku, w sprawie *Apicella przeciwko Włochom*, skarga nr 64890/01). W uwagach sądów podnoszono także licznie zastrzeżenia i obawy dotyczące nadmiernego i nieuzasadnionego wzbogacenia się skarżących, w sytuacji, gdy postępowanie trwa wiele lat zasadniczo nie z winy referenta (w szczególności z uwagi na niemożność/trudności z uzyskaniem opinii biegłych), a w sprawie wystąpiła jedynie niewielka opieszałość po stronie sądu/prokuratora czy komornika. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że po pierwsze, jak wskazano wyżej, standardem strasburskim jest całościowa ocena postępowania zmierzającego do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy cywilnej lub karnej, w znaczeniu nadanym art. 6 ust. 1 Konwencji. Odpowiedzialność za przewlekłość zbliżona jest do zasady ryzyka, nie wiąże się zatem z ewentualnym zawinieniem lub brakiem zawinienia organu prowadzącego postępowanie. Trybunał wypracował jednoznaczne standardy w zakresie kompensacyjnego aspektu środka krajowego, przytoczone w wyroku pilotażowym (por. § 182-183). Państwo-Strona Konwencji odpowiada za odpowiednie zorganizowanie swojego systemu prawnego, w tym m.in. instytucji biegłych sądowych, by nie dochodziło do naruszenia prawa strony do rozpoznania

sprawy w rozsądnym terminie. W rezultacie ewentualne problemy z uzyskaniem wymaganej ekspertyzy obciążają Państwo uzasadniając, w okolicznościach konkretnej sprawy, stwierdzenie przewlekłości. Nie zagłębiając się w kazuistykę należy wskazać, iż sądom pozostawiona została pełna swoboda judykacyjna co do oceny, czy faktycznie w danej sprawie nastąpiła przewlekłość postępowania, a zatem, czy faktycznie toczy się ono dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. W swym orzecznictwie Trybunał wskazywał, iż nawet gdy w zakwestionowanym postępowaniu występują pewne okresy, gdy nie toczyło się ono w pełni sprawnie, to całościowa ocena jego przebiegu nie uzasadnia uwzględniania skargi (por. wyrok z dnia 14 czerwca 2005 roku, *Krasuski przeciwko Polsce*, skarga nr 61444/00, § 57).

25. Sąd Apelacyjny w Warszawie podniósł uwagę dotyczącą potrzeby wyłączenia przy wyliczaniu sumy pieniężnej okresu zawieszenia postępowania na zgodny wniosek strony.

Uwaga ta nie jest zasadna. Propozycja wprowadzenia w zd. 2 do art. 12 ust. 4 ustawy, rozwiązania obligującego sąd uwzględniający skargę na przewlekłość do zasądzenia sumy pieniężnej nie mniejszej niż wyznaczone w orzecznictwie Trybunału zryczałtowane minimum adekwatnej rekompensaty za każdy dotychczasowy rok postępowania - niezależnie od okoliczności, czy przewlekłością dotknięty jest cały dotychczasowy przebieg postępowania, czy też wyłącznie pojedynczy jego etap lub poszczególne (nie wszystkie) etapy - ma za zadanie osiągnięcie standardów konwencyjnych co do kompensacyjnego aspektu skargi, a co się z tym wiąże wykonanie wyroku pilotażowego w tym zakresie. Należy przypomnieć, iż sądom pozostawiona została pełna swoboda judykacyjna co do oceny, czy rzeczywiście uwzględniając wszystkie okoliczności danej sprawy (np. uzasadnione zawieszenie postępowania) – postępowanie jako całość jest przewlekłe. Nawet wystąpienie pewnych braków w sprawności prowadzenia sprawy na danym jej etapie, nie musi prowadzić przy całościowej ocenie przebiegu postępowania, do uwzględnienia skargi.

26. Sąd Apelacyjny w Warszawie zasugerował, że przyznanie kwoty pieniężnej po 1000 zł winno odnosić się jedynie do okresu pełnego roku.

Uwaga nie jest zasadna. W szczególności, zaproponowany przepis art. 12 ust. 4 w zd. 2 „*Wysokość sumy pieniężnej, w granicach wskazanych w zdaniu pierwszym, wynosi nie mniej niż 1.000 zł za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania (...)*” - zawiera minimalistyczną z perspektywy standardów strasburskich dyrektywę kompensacyjną dla sądu stwierdzającego przewlekłość, w sytuacji gdy skarżący domaga się zasądzenia sumy

pieniężnej. W przypadku sformułowania „każdy rok dotychczasowego postępowania” nie powinno budzić wątpliwości, iż chodzi o każdy rok, który już upłynął (czyli pełny rok), nie zaś rok dopiero rozpoczęty, który nie wiadomo przecież czy w ogóle w całości minie przed prawomocnym zakończeniem zakwestionowanego pod względem sprawności postępowania. W takim przypadku mamy do czynienia z dniami, tygodniami lub miesiącami.

Zgłoszono także **uwagi de lege ferenda** odnoszące się do różnych aspektów ustawy o skardze.

27. Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Izba Radców Prawnych wskazały na celowość rozpoznawania skargi w dwóch instancjach.

Uwaga nie zasługuje na uwzględnienie. Dwuinstancyjność nie jest wymagana przez Konwencję (art. 6 ust. 1) oraz orzecznictwo ETPCz, przedłużałaby postępowanie i osłabiałaby praktyczną skuteczność ustawy o skardze.

28. Naczelna Rada Adwokacka zasygnalizowała potrzebę zmiany przepisów o właściwości miejscowej i funkcjonalnej sądu rozpoznającego skargę.

Uwaga nie zasługuje na uwzględnienie. Dotychczasowe przepisy o właściwości sprawdziły się w praktyce. Nadto, powierzenie kolejnych spraw do rozpoznawania przez Sąd Najwyższy uniemożliwiłoby rozpoznanie ich w rozsądnym terminie.

29. Naczelna Rada Adwokacka wskazała na potrzebę zmiany przepisów w celu zwiększenia kontrydiktoryjności postępowania w przedmiocie skargi, kompleksowego uregulowania go w jednej ustawie, ujednoczenie przepisów o opłacie od skargi.

Uwag tych nie uwzględniono. Postępowanie w przedmiocie skargi nie może mieć charakteru ściśle kontrydiktoryjnego, czego wyrazem jest nowelizacja art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy. Obecne regulacje dotyczące opłat, obecności stron na posiedzeniu w przedmiocie skargi, dostępności skargi dla osób tymczasowo aresztowanych i innych zagadnień procesowych sprawdziły się w praktyce i nie budzą wątpliwości ETPCz.

30. Naczelna Rada Adwokacka zasugerowała celowość rozstrzygnięcia wątpliwości co do podstawy rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa procesowego w przedmiocie skargi.

Uwagi tej nie uwzględniono, jako irrelevantnej z perspektywy wykonania wyroku pilotażowego oraz zgodności z wypracowanymi przez ETPCz standardami.

31. Sąd Najwyższy wskazał na celowość rozszerzenia zakresu przedmiotowego skargi na postępowania przygotowawcze nienadzorowane przez prokuratora, w szczególności dochodzenia karno-skarbowe trwające krócej niż 6 miesięcy.

Uwagi tej nie uwzględniono, gdyż wskazywany przez Sąd Najwyższy problem nie pojawił się w orzecznictwie ETPCz. Jak wynika z uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2016 roku, w sprawie sygn. I KZP 13/15, samo w sobie przedłużenie przez prokuratora dochodzenia (w sprawach karnych skarbowych obligatoryjne na okres powyżej 6 miesięcy) sprawia, że przejmuje on nad nim nadzór w rozumieniu ustawy o skardze a przez to odpowiada za jego sprawne prowadzenie.

32. Naczelna Rada Adwokacka wskazała na celowość rozszerzenia zakresu przedmiotowego skargi na postępowania w sprawach nieletnich.

Uwaga ta nie jest zasadna, gdyż sądy stosują ustawę także w tej kategorii spraw.

33. Naczelna Rada Adwokacka zasygnalizowała niedostosowanie ustawy o skardze do zmian organizacyjnych w prokuraturze.

Uwagę tę uwzględniono, proponując odpowiednie brzmienie do art. 12 ust. 5 pkt 2 ustawy.

34. Sąd Apelacyjny Katowice wskazał na celowość zamieszczenia w ustawie przepisów intertemporalnych.

Uwagi tej nie uwzględniono. Do spraw ze skarg będących w toku zastosowanie powinny mieć przepisy znowelizowane (zasada bezpośredniego działania ustawy nowej).

III. Uwagi do zmian w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.p.

1. Naczelny Sąd Administracyjny, Sąd Najwyższy, Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, Sąd Apelacyjny w Białymstoku, Sąd Apelacyjny w Gdańsku, Sąd Apelacyjny w Katowicach, Sąd Apelacyjny w Krakowie, Sąd Apelacyjny w Lublinie, Sąd Apelacyjny w Łodzi, Sąd Apelacyjny w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Warszawie, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu krytycznie odniosły się do propozycji wprowadzenia jawności oświadczeń majątkowych sędziów. Podniesiono, że z punktu widzenia przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym wystarczające jest pozostawienie w mocy dotychczasowych

rozwiązań, które przewidują jawność informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych sędziów względem członków kolegium sądu apelacyjnego oraz właściwych urzędów skarbowych. Zwrócono uwagę, że projektowana zmiana nie spełnia wymogu proporcjonalności. Projektodawca posługuje się bowiem jedynie ogólną klauzulą walki z korupcją, nie wskazując, dlaczego uznaje aktualnie obowiązujący mechanizm kontroli oświadczeń majątkowych za niewystarczający, a przez to skutkujący koniecznością dalszego ograniczenia prawa do prywatności. Podkreślono, że wprowadzeniu powszechnego dostępu do oświadczeń majątkowych sprzeciwia się szczególna pozycja prawna sędziów. Reprezentują oni majestat Rzeczypospolitej, wydając w jej imieniu rozstrzygnięcia dotyczące wszystkich sfer życia obywateli. Są oni piastunami jednej z wyodrębnionych funkcji władzy publicznej. Ich prywatność powinna być zatem szczególnie chroniona przez państwo. Dostrzeżono, że konsekwencją upublicznienia oświadczeń jest ryzyko zidentyfikowania sędziego i wywierania na niego wpływu, co godzi w bezpieczeństwo osobiste sędziów, obniża autorytet trzeciej władzy i ingeruje w konstytucyjne gwarancje ustrojowe wymiaru sprawiedliwości. Wyrażono ocenę, że proponowana jawność oświadczeń majątkowych sędziów - nawet przy zastosowaniu wskazanych w projekcie ograniczeń nie gwarantuje sędziemu zamieszkałemu, szczególnie w małej miejscowości, bezpieczeństwa osobistego i członków jego rodziny, jak i jego mienia. Złudne jest bowiem przekonanie ustawodawcy, iż można tak „zanonimizować” oświadczenia majątkowe sędziów, aby nie pozbawiając je zupełnie merytorycznej treści nie tylko uniemożliwić, ale choćby istotnie utrudnić ustalenie, której nieruchomości właścicielem jest sędzia, gdzie mieszka, czy jakim porusza się pojazdem. W rezultacie skonstatowano, że podanie do publicznej wiadomości oświadczeń majątkowych sędziów osłabia jedną z podstawowych funkcji państwa, jaką jest zapewnienie sprawnego i niezależnego wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo podniesiono argument, że z konstytucyjną ochroną własności i życia prywatnego koliduje upublicznianie informacji majątku stanowiącym współwłasność sędziego i małżonka, który nie pełni funkcji publicznych i nie ma obowiązku składania oświadczeń majątkowych. Krytycznej ocenie poddano również fakultatywność decyzji o możliwości nadania klauzuli zastrzeżone. Ustawa w żaden sposób nie reguluje przesłanek, jakimi kierować się ma organ przyjmujący oświadczenie przy wydawaniu decyzji, pozostawiając to jego uznaniu. W każdym przypadku istnienia zagrożenia decyzja powinna mieć charakter obligatoryjny.

Uwag tych nie uwzględniono. Projektowane rozwiązania nie ingeruje nadmiernie w autonomię informacyjną jednostki rozumianą jako prawo decydowania o zakresie informacji dotyczących własnej osoby udostępnianej innym. Autonomia informacyjna jednostki jest

podstawowym elementem konstytucyjnego prawa do prywatności. Oczywiście jest jednak, że prawo do prywatności (autonomia informacyjna jednostki) nie jest prawem absolutnym i podlega ogólnym ograniczeniom wyznaczonym w Konstytucji (art. 31 ust. 3, art. 51 ust. 2). W wyroku TK z dnia 6 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 7/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 129), odnoszącym się bezpośrednio do kwestii autonomii informacyjnej jednostki ograniczanej przez publikację oświadczeń majątkowych, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wszelkie drastyczne wkraczanie w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest usprawiedliwione, o ile znajduje uzasadnienie w zasadzie proporcjonalności. Jednym z elementów tej zasady jest wymóg racjonalności instrumentalnej, rozumianej jako wykorzystywanie instrumentów jak najmniej dotkliwych z punktu widzenia dóbr i wolności konstytucyjnych, a jednocześnie zdatnych do osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu. Cel projektowanych regulacji (konieczność walki z korupcją) pozwala przyjąć, że aktualnie obowiązujący mechanizm kontroli oświadczeń majątkowych jest niewystarczający, a przez to skutkujący koniecznością dalszego ograniczenia prawa do prywatności.

2. Krajowa Rada Sądownictwa, Sąd Najwyższy, Związek Zawodowy Prokuratorów i Pracowników Prokuratury RP, Sąd Apelacyjny w Gdańsku, Sąd Apelacyjny w Lublinie, Sąd Apelacyjny w Łodzi, Sąd Apelacyjny w Warszawie, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, podniosły uwagę akcentującą sprzeczność zmiany dotyczącej wydłużenia terminów przedawnienia deliktów dyscyplinarnych z regułą wskazującą, że długość tych terminów powinna być wprost proporcjonalna do wagi przewinienia dyscyplinarnego. W oparciu o treść art. 108 § 4 u.s.p., z którego wynika, że jeżeli przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa, jego przedawnienie nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach art. 101 i 102 k.k., sformułowano wniosek, że w wypadku, gdy przewinienie dyscyplinarne nie wypełnia jednocześnie ustawowych znamion przestępstwa, terminy przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego powinny być krótsze od najkrótszego terminu przedawnienia karalności przewidzianego dla typów czynów zabronionych realizujących ustawowe znamiona przestępstwa. Dostrzeżono, że wprowadzenie projektowanego art. 108 § 1 u.s.p. będzie oznaczało stworzenie „surowszego” reżimu odpowiedzialności sędziów sądów powszechnych za przewinienia dyscyplinarne niż sprawców przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego, którego karalność ustaje z upływem roku od czasu, gdy pokrzywdzony dowiedział się o osobie sprawcy przestępstwa, nie później jednak niż z upływem 3 lat od czasu jego popełnienia. Zwrócono także uwagę, że proponowane terminy przedawnienia są rażąco wysokie w porównaniu z terminami

przedawnienia odnoszącymi się do pozostałych kategorii podmiotów ponoszących odpowiedzialność dyscyplinarną. Ponadto wytknięto brak w przedłożonym do zaopiniowania projekcie odpowiedniego przepisu przejściowego, dotyczącego kwestii prawa właściwego dla oceny czynów popełnionych przed dniem wejścia w życie projektowanej zmiany.

Uwag tych nie uwzględniono. Proponowane terminy przedawnienia nie będą odznaczać się znaczną dysproporcją w odniesieniu do terminów przedawnienia przewidzianych w kodeksie karnym i kodeksie wykroczeń. Nie ulega wątpliwości, że ogół środków reakcji państwa musi pozostawać w odpowiednim stosunku do popełnionego czynu. Wśród tego ogółu środków reakcji państwowej mieści się kompetencja do zastosowania sankcji dyscyplinarnej, ujęta w pewne ramy temporalne. Dopuszczalność stosowania sankcji generalnie jest ograniczona przesłanką konieczności (po upływie określonego czasu karanie przestaje być konieczne). Nie stoi to na przeszkodzie temu, aby okres przedawnienia dyscyplinarnego proponowany w treści art. 108 § 3 oraz § 4 zarówno do przewinień dyscyplinarnych o mniejszym i większym stopniu społecznej szkodliwości (wyczerpujących i niewyczerpujących znamion wykroczenia czy też przestępstwa), podlegał jednakowej regulacji.

3. Sąd Najwyższy, Krajowa Rada Sądownictwa, Krajowa Izba Radców Prawnych, Naczelny Sąd Administracyjny, Sąd Apelacyjny Katowice, Sąd Apelacyjny Kraków, Sąd Apelacyjny Lublin, Sąd Apelacyjny Poznań, Sąd Apelacyjny Warszawa, Sąd Apelacyjny Gdańsk krytycznie odniosły się do propozycji wprowadzenia nowej sankcji dyscyplinarnej polegającej na obniżeniu wynagrodzenia zasadniczego, odniesiono się do szeregu zagadnień związanych z konstytucyjnymi zasadami proporcjonalności, równości oraz niezawisłości sędziowskiej.

Powyższych uwag nie uwzględniono. Ponoszenie negatywnych konsekwencji finansowych za uchybienia w pełnieniu funkcji w postaci opóźnienia w uzyskaniu wyższej stawki wynagrodzenia następuje w razie spełnienia się przesłanek ustawowych i nie jest zależne od decyzji (woli) jakiegokolwiek organu. Jest to element (przesłanka) kształtowania (różnicowania) wysokości wynagrodzeń pozostawiony swobodnemu uznaniu ustawodawcy. Nie można zatem traktować go w kategorii kary. Podobnie należy ocenić sytuację, w której w związku ze wszczęciem przeciwko sędziemu postępowania dyscyplinarnego dochodzi do podjęcia uchwały o zawieszeniu go w czynnościach. Obniżenie wynagrodzenia jest wynikiem braku realizacji obowiązków służbowych, nie zaś formą reakcji na popełniony czyn.

Kary finansowej za przewinienie dyscyplinarne nie należy postrzegać w kategorii ograniczenia wynagrodzenia. W przypadku prawidłowej realizacji zadań i obowiązków służbowych, wynagrodzenie sędziego pozostaje nienaruszone. Proponowana kara to reakcja na wyjątkowo ciężkie naruszenia przepisów prawa czy uchybienie godności urzędu. Nie stanowi zaś elementu kształtującego poziom i składniki wynagrodzenia. W istocie pozostaje ona dolegliwością o charakterze finansowym stosowaną w reakcji na popełniony czyn, zaś odwołanie się do wynagrodzenia stanowi jednoznaczny, „uchwytny” miernik, pozwalający na określenie jej wysokości. Innymi słowy, na gruncie projektowanej regulacji wynagrodzenie sędziowskie stanowi jedynie punkt odniesienia dla określenia adekwatnej wysokości sankcji finansowej.

Sędziowie są powołani do sprawowania władzy publicznej, a zatem powinny być stawiane im odpowiednio większe wymogi w zakresie poziomu staranności w wykonywaniu ich obowiązków służbowych. Również odpowiedzialność dyscyplinarna, mająca na celu zapewnienie należytego – tj. zgodnego z prawem oraz zasadami etyki i deontologii – wykonywania funkcji publicznej, powinna operować sankcjami, których poziom represyjności gwarantowałyby takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, by utrwalało ono obraz sądu bezstronnego, sprawiedliwego i niezawisłego.

Wprowadzenie tej kary jest adekwatne z punktu widzenia wskazanego przez projektodawcę celu, tj. uelastyczenia katalogu kar. W związku z tym, że ustawodawca nie wyodrębnił i nie określił ściśle typów przewinień dyscyplinarnych, kary nie są przypisane do poszczególnych przewinień, a jedynie są wymienione (na zasadzie *numerus clausus*) w ramach odrębnego katalogu, w którym są uporządkowane według stopnia dolegliwości (od najłagodniejszej do najsurowszej). Projektowana zmiana niewątpliwie przyczyni się do zwiększenia możliwości doboru właściwego, adekwatnego do charakteru i właściwości danego przewinienia środka reakcji. Wybór sankcji jest w zasadzie pozostawiony swobodnemu uznaniu organu orzekającego, który pozostaje związany jedynie zasadą proporcjonalności, nakazującą wymierzenie kary współmiernej do stopnia naruszenia obowiązku służbowego. Należy zwrócić uwagę, że proponowany wymiar sankcji nie jest określony w sposób sztywny. Obie granice są granicami górnymi, co oznacza, że może zostać orzeczona zarówno na okres krótszy, jak i dotyczyć mniejszego procentu wynagrodzenia zasadniczego. Wpływ na orzeczony wymiar kary mają wyłącznie okoliczności konkretnego przypadku, np. skala przewinienia oraz sytuacja rodzinna sędziego. Stąd też nieuzasadnione wydają się uwagi o niewspółmierności i nadmiernej dolegliwości projektowanej kary. Ponoszenie konsekwencji finansowych przez sędziów za delikty dyscyplinarne nie jest

bynajmniej uregulowaniem wyjątkowym. Należy bowiem mieć na względzie, że art. 114 ust. 1 pkt 4 oraz art. 114 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. poz. 1505, z późn. zm.) przewiduje sankcję dyscyplinarną w postaci obniżenia wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25%, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.



Warszawa, 9 września 2016 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE.920.504.2016 / 11/JS

dot.: RM-10-91-16 tekst ostateczny z 07.09.2016 r.

Pani
Jolanta Rusiniak
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 przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Zagranicznych
SEKRETARZ RADY MINISTRÓW
Konrad Szymański
Konrad Szymański

Do wiadomości:
Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości