

MIROSLAW KOPEĆ

## GENEZA SKARGI NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA W PRAWIE POLSKIM

### WPROWADZENIE

Głównym powodem, który doprowadził, czy też niemalże zmusił polskiego ustawodawcę do wprowadzenia instytucji skargi na przewlekłość postępowania, było orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: Europejski Trybunał)<sup>1</sup>. Polska ratyfikowała Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności 19 stycznia 1993 r. (dalej: Konwencja)<sup>2</sup>. Z dniem 1 maja 1993 r. powstała możliwość kierowania do Europejskiego Trybunału przez obywateli polskich skarg przeciwko państwu polskiemu, zawierających zarzuty naruszenia praw zagwarantowanych Konwencją<sup>3</sup>.

---

Mgr MIROSLAW KOPEĆ – asystent Katedry Prawa Karnego i Postępowania Karnego, Instytut Prawa, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarcze w Stalowej Woli Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, aplikant adwokacki przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Rzeszowie; e-mail: miroslawkopec@interia.pl

<sup>1</sup> B. G r a b o w s k a, *Geneza ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, [w:] *Skarga na przewlekłość postępowania: komentarz do ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, red. P. Kładoczny, Warszawa 2010, s. 32.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 284. Zob. również Oświadczenie Rządowe z 7 kwietnia 1993 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. Nr 61, poz. 285).

<sup>3</sup> Zob. Oświadczenie Rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału

Niedługo po uznaniu jurysdykcji Europejskiego Trybunału, zaczęły napływać do niego liczne skargi dotyczące naruszenia przez państwo polskie postanowień Konwencji. Jednym z częstszych zarzutów stawianych Polsce było łamanie art. 6 ust. 1 Konwencji. Zgodnie ze zdaniem pierwszym tego przepisu, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Europejski Trybunał mógł odnieść się jedynie do postępowania organów wymiaru sprawiedliwości mających miejsce po 1 maja 1993 r., gdyż od tego dnia państwo polskie uznało jurysdykcję tego organu. Pomimo jednak tego czasowego ograniczenia, do Europejskiego Trybunału wpływało wiele skarg przeciwko państwu polskiemu, a dotyczących naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>4</sup>.

Na prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd składają się trzy główne uprawnienia szczegółowe, określone w art. 6 Konwencji, a mianowicie prawo dostępu do sądu, prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej oraz prawo do uzyskania wyroku sądowego<sup>5</sup>. Na treść prawa do sądu składa się również prawo do uzyskania rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie<sup>6</sup>. Oczywiście wydaje się fakt, że im szybsza jest działalność wymiaru sprawiedliwości, zakończona wydaniem orzeczenia, tym lepsze są efekty tej działalności. Znaczny wpływ czasu od samego zdarzenia będącego przedmiotem postępowania nie tylko

---

Praw Człowieka (Dz. U. Nr 61, poz. 286). Więcej na temat prawa do skargi: M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2002, s. 27 n.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: Z. Cichon, *Europejska Konwencja Praw Człowieka nadal najskuteczniejszym na świecie instrumentem ochrony praw człowieka*, „Palestra” 2005, nr 11-12, s. 179-188.

<sup>5</sup> A. Zielińska, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4, s. 20.

<sup>6</sup> P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 7. Zasada szybkości postępowania wyrażona została również w ustawie zasadniczej – w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), zgodnie z którym, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, zob.: Z. Czestek - Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 86-92.

utrudnia prawidłowe rozstrzygnięcie w sprawie, ale również zmniejsza zakres społecznego oddziaływania samego orzeczenia<sup>7</sup>. Przewlekłość postępowania powoduje ponadto wzrost jego kosztów oraz nakładu czasu i pracy jego uczestników<sup>8</sup>. W doktrynie anglosaskiej podkreśla się nawet, że spóźniony wymiar sprawiedliwości jest równoznaczny z jego odmową (*justice delayed – justice denied*)<sup>9</sup>.

Przewlekłość postępowania powoduje daleko idące skutki społeczne, zniechęca obywateli do współpracy z organami ścigania i wymiarem sprawiedliwości. Zbyt długo prowadzone postępowanie powoduje zwątpienie w skuteczność działania prokuratury, sądów oraz innych organów procesowych w sprawach karnych, może ponadto utwierdzać społeczeństwo w przekonaniu o bezkarności niektórych sprawców przestępstw<sup>10</sup>.

Warto podkreślić, że sposób, w jaki państwa-strony Konwencji wypełniają zobowiązanie wynikające z art. 6 Konwencji, zależy od ich swobodnego uznania oraz ich suwerennej decyzji w tym przedmiocie. Konwencja nie narzuca tutaj żadnych konkretnych rozwiązań. Wymaga jednak, aby w danym państwie istniały rzeczywiste i skuteczne gwarancje prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W razie braku takich gwarancji państwa-strony Konwencji narażone są na niekorzystne orzeczenia Europejskiego Trybunału i obowiązek zapłaty skarżącemu odszkodowania<sup>11</sup>.

## 1. ORZECZNICTWO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU DOTYCZĄCE PRZEWLEKŁOŚCI POSTĘPOWANIA W POLSCE

Podstawowym aspektem prawa do rzetelnego procesu jest prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Europejski Trybunał wypracował własne kryteria, przy użyciu których oceniano indywidualnie, czy czas rozpatrzenia sprawy skarżącego może być uznany za rozsądny. Na marginesie

---

<sup>7</sup> C. B e c c a r i a, *O przestępstwach i karach*, tłum. E. Rappaport, Warszawa 1959, s. 14 n.

<sup>8</sup> G. A r t y m i a k, *Zasada szybkości postępowania karnego. Uwag kilka na tle ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 1, s. 18.

<sup>9</sup> A. R e d e l b a c h, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 279.

<sup>10</sup> S. W a l t o ś, *Wprowadzenie*, [w:] *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś, J. Czapska, Warszawa 2005, s. 11.

<sup>11</sup> A r t y m i a k, *Zasada szybkości postępowania karnego*, s. 23.

warto zauważyć, że najczęściej skargi na naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu bez nieuzasadnionej zwłoki pochodziły od obywateli Polski oraz Włoch<sup>12</sup>, i to głównie w orzeczeniach dotyczących tych skarg Europejski Trybunał wypracował kryteria odnoszące się do oceny tego, czy doszło w konkretnej sprawie do przekroczenia „rozsądnego terminu”<sup>13</sup>.

Przełomowym, z punktu widzenia genezy ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, był wyrok w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* z 26 października 2000 r.<sup>14</sup> Europejski Trybunał zmienił w tym wyroku swój dotychczasowy pogląd, zgodnie z którym przewlekłość postępowania była oceniana jedynie na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji<sup>15</sup>. W tym wyroku po raz pierwszy Europejski Trybunał stwierdził, że w celu zapewnienia skarżącemu właściwego poziomu ochrony zastosowanie powinien mieć również art. 13 Konwencji, zgodnie z którym każdy, kogo prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe<sup>16</sup>. Trybunał w cytowanym orzeczeniu wyraźnie wskazał, że jeżeli porządek prawny danego państwa nie przewiduje możliwości uruchomienia odrębnego postępowania w przedmiocie uzyskania odszkodowania (zadośćuczynienia) za przewlekłość postępowania sądowego, to dochodzi do naruszenia art. 13 Konwencji. Trybunał nie ograniczył tego środka jedynie do skargi następczej. Skarżący powinien mieć możliwość wniesienia skargi za-

---

<sup>12</sup> Napływ skarg do Europejskiego Trybunału, w tym skarg dotyczących przewlekłości postępowania krajowego, skutecznie blokował pracę tego organu. Europejski Trybunał orzekając w przedmiocie przewlekłości postępowania sam nie rozpoznawał sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, przez co narażał się na zarzut przewlekłości postępowania, zob.: C z e - s z e j k o - S o c h a c k i, *Prawo do sądu*, s. 103.

<sup>13</sup> S. H a j n r y c h, *Skarga na przewlekłość postępowania w praktyce sądowej*, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 2, s. 85.

<sup>14</sup> Skarga nr 30210/96, wszystkie powołane orzeczenia Europejskiego Trybunału dostępne są na stronie internetowej: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

<sup>15</sup> Zaznaczyć jednak należy, że w sprawie *Mikulski przeciwko Polsce*, skarga nr 27914/95, Europejski Trybunał w swoim raporcie z 10 września 1999 r. uznał, że skarżący pozbawiony był skutecznego środka ochrony jego praw w krajowym porządku prawnym. Do wydania wyroku jednak nie doszło, ponieważ skarżący zawarł ugodę z Rządem Polskim, na mocy której państwo polskie wypłaciło skarżącemu odpowiednie odszkodowanie, raport dostępny na stronie internetowej: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-fr>. Zob. również: W. H e r m e l i Ń s k i, *Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowania sądowych*, „Palestra” 2002, nr 3-4, s. 13.

<sup>16</sup> G r a b o w s k a, *Geneza ustawy*, s. 32-33.

równie prewencyjnej – chroniącej go przed dalszą przewlekłością postępowania, jak i skargi kompensacyjnej – po zakończonym już postępowaniu (*either preventive or compensatory*)<sup>17</sup>.

Sędziowie strasburscy dokonali weryfikacji dotychczasowego orzecznictwa i stanęli na stanowisku, że brak w porządku wewnętrznym państwa-strony Konwencji środka ochrony prawnej przeciwko przewlekłości postępowania poważnie zagraża tym porządkom prawnym, a ściślej rzecz ujmując – ich sprawnemu funkcjonowaniu<sup>18</sup>.

Europejski Trybunał wskazał na konieczność stworzenia w krajowym porządku prawnym środka odwoławczego, spełniającego wymagania art. 13 Konwencji, który przede wszystkim dostępny byłby na gruncie prawa krajowego, a co za tym idzie – byłby szybciej rozpatrywany<sup>19</sup>. Postępowanie przed Europejskim Trybunałem ma jedynie charakter posiłkowy i nie może zastępować procedur dostępnych w krajowym porządku prawnym<sup>20</sup>.

To stanowisko było podtrzymywane przez Europejski Trybunał w następnych orzeczeniach, w których organ ten rozpatrywał skargi dotyczące przewlekłości postępowania przeciwko Polsce. Trybunał nadal stał na stanowisku, że w polskim prawie krajowym brak jest środka ochrony przed przewlekłością postępowania<sup>21</sup>.

Rząd polski nie podzielał stanowiska Europejskiego Trybunału, twierdził bowiem, że taki środek ochrony przed przewlekłością postępowania w krajowym porządku prawnym istnieje. Został stworzony wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00<sup>22</sup>, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417 k.c. jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji tylko wówczas, gdy będzie on rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza publicznego przy wykonywaniu powie-

---

<sup>17</sup> B. D r a n i e w i c z, „Odpowiednia suma pieniężna” w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 14, s. 773.

<sup>18</sup> P. G ó r e c k i, S. S t a c h o w i a k, P. W i l i Ń s k i, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 107-108.

<sup>19</sup> J. P r z y b y l s k a, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 9.

<sup>20</sup> A r t y m i a k, *Zasada szybkości postępowania karnego*, s. 23.

<sup>21</sup> G r a b o w s k a, *Geneza ustawy*, s. 33.

<sup>22</sup> Wyrok dostępny na stronie internetowej: [http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/SK\\_18\\_00\\_PL.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/SK_18_00_PL.pdf)

rzonych mu czynności. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 418 k.c. z Konstytucją. W związku z tym Rząd Polski stanął na stanowisku, że powództwo cywilne o odszkodowanie jest skutecznym środkiem ochrony, o którym mowa w art. 13 Konwencji<sup>23</sup>.

Poglądu tego nie podzielił Europejski Trybunał, który uznał w kolejnych wyrokach, że w polskim porządku krajowym brak jest środka prawnego zapobiegającego przewlekłości postępowania<sup>24</sup>. Wystąpienie ze skargą następczą nie jest bowiem skutecznym środkiem ochrony prawnej, o której mowa w art. 13 Konwencji.

2. USTAWA Z DNIA 17 CZERWCA 2004 R.  
O SKARDZE NA NARUSZENIE PRAWA STRONY  
DO ROZPOZNANIA SPRAWY W POSTĘPOWANIU SĄDOWYM  
BEZ NIEUZASADNIONEJ ZWŁOKI

Przygotowaniem projektu odpowiedniej ustawy o skardze na przewlekłość postępowania zajęło się Ministerstwo Sprawiedliwości. Przygotowując projekt, oparto się na włoskim modelu skargi na przewlekłość postępowania<sup>25</sup>, tj. na rozpoznaniu skargi przez sąd przełożony w ciągu dwóch miesięcy, jednoinstancyjności postępowania z możliwością przyznania przez sąd odpowiedniej sumy pieniężnej, opłacie sądowej w stałej wysokości<sup>26</sup>. Ustawa o skardze na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym

---

<sup>23</sup> G r a b o w s k a, *Geneza ustawy*, s. 33-34.

<sup>24</sup> Tak na przykład Europejski Trybunał w wyroku z dnia 14 października 2003 r. w sprawie *D.M. przeciwko Polsce*, skarga nr 13557/02.

<sup>25</sup> Tzw. ustawa *Pinto* z 24 marca 2001 r., zob.: Z. C i c h o ń, *Krajowa skarga na brak rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako środek wyczerpujący postępowanie krajowe przed złożeniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na nierozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie*, „Palestra” 2005, nr 9-10, s. 144. Zaznaczyć należy, że przewlekłość postępowania w sprawach karnych, cywilnych czy sądowo-administracyjnych nie jest specyfiką wyłącznie polską, „chorobę” w postaci przewlekłości postępowania możemy zauważyć także w innych krajach, takich między innymi, jak we Włoszech, w Czechach, na Słowacji, Węgrzech, we Francji czy Portugalii, zob. szerzej: C. K l a k, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Rzeszów 2011, s. 96.

<sup>26</sup> Pierwszy projekt ustawy, przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości – o środkach prawnych przeciwko naruszeniu prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie doczekał się uchwalenia przez Sejm, zob. szerzej: H e r m e l i ń s k i, *Skuteczny środek zaskarżenia*, s. 7-12.

bez nieuzasadnionej zwłoki została uchwalona 17 czerwca 2004 r. (dalej: ustawa)<sup>27</sup>, weszła w życie 17 września 2004 r.

Jednocześnie polski ustawodawca przyjął model postępowania incydentalnego, w którym skargę na przewlekłość postępowania rozpoznaje się w ramach sprawy głównej, a właściwy do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, którego skarga dotyczy. Skarga podlega opłacie stałej. Jeżeli sąd rozpoznający skargę uzna ją za uzasadnioną, stwierdza, że w sprawie której skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania. W pierwotnym brzmieniu ustawy sąd rozpoznający skargę mógł jedynie (obecnie jest zobligowany) do zasądzenia na rzecz skarżącego odpowiedniej sumy pieniężnej, ale tylko na wniosek skarżącego<sup>28</sup>.

Sąd rozpoznający skargę nie wywiera wpływu na rozstrzygnięcie merytoryczne w samej sprawie będącej przedmiotem postępowania. Sąd rozpoznający skargę dokonuje oceny samego postępowania, nie bada naruszenia przepisów prawa materialnego czy procesowego, chociażby występujące błędy były „rażące, oczywiste i widoczne na pierwszy rzut oka”<sup>29</sup>.

Niewątpliwie celem wprowadzenia ustawy było określenie jednolitych kryteriów oraz uregulowanie sposobu sprawowania kontroli nad toczącymi się postępowaniami oraz zapewnienie obywatelom prawa do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie we wszystkich postępowaniach toczących się z ich udziałem. Wprowadzenie środka ochrony prawnej przed przewlekłością postępowania w krajowym porządku prawnym pozwoliło na uniknięcie nadmiaru skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 179, poz. 1843.

<sup>28</sup> D r a n i e w i c z, „Odpowiednia suma pieniężna” w ustawie, s. 773. Już po wejściu ustawy w życie pojawiały się głosy, iż pomimo użytego zwrotu w ustawie, że w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania „sąd może przyznać odpowiednią sumę pieniężną”, powinien być rozumiany jako powinność zasądzania takiej sumy pieniężnej. Sądy polskie winny bowiem kierować się zasadą efektywności prawa wspólnotowego i przyznawać prawa jednostce nawet wówczas, gdy krajowe akty prawne na to nie pozwalają, zob. szerzej: E. Ł ę t o w s k a, *Między Scyllą a Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 3.

<sup>29</sup> T. Z e m b r z u s k i, *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Palestra” 2006, nr 9-10, s. 29-30.

<sup>30</sup> Według części autorów, kontrola przewlekłości postępowania była możliwa przed wejściem w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. Nr 187, poz. 1564). Zgodnie z tym rozporządzeniem, zadaniem prezesa sądu jest analiza materiałów statystycznych dotyczących pracy nadzorowanych sądów,

W pierwszych orzeczeniach wydanych po wejściu w życie ustawy Trybunał Europejski uznał, że środek ten jest wystarczający w rozumieniu art. 13 Konwencji. Skargi do niego kierowane uznał za niedopuszczalne ze względu na niewykorzystanie przez skarżącego krajowych środków ochrony prawnej w postaci wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przewidzianej w ustawie z 17 czerwca 2004 r.<sup>31</sup> Przed złożeniem skargi do Europejskiego Trybunału skarżący jest zobowiązany do wyczerpania wszelkich środków ochrony prawnej, dostępnych w krajowym porządku prawnym. Niewykorzystanie tych środków skutkować musi odrzuceniem skargi przez Europejski Trybunał<sup>32</sup>. Wiele spraw skierowanych do Europejskiego Trybunału, co do których organ ten nie podjął jeszcze decyzji w sprawie dopuszczalności, zostały odrzucone wobec niewykorzystania przez skarżących drogi krajowej<sup>33</sup>.

---

stan zaległości i sprawności postępowania, efektywność pracy sędziów i referendarzy (§ 7 rozporządzenia). Ponadto przewodniczący wydziału powinien kontrolować wykonywanie obowiązków przez sędziów poprzez ocenę sprawności postępowania (§ 8 rozporządzenia). Ponadto, na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 218) prezes sądu ma obowiązek rozpatrywania skarg, wniosków i listów obywateli dotyczących pracy sądu (§ 38 pkt 39 rozporządzenia). Za takim stanowiskiem wypowiedzieli się: P r z y b y l s k a, *Odpowiedzialność państwa*, s. 84-86 oraz A. G ó r a - B ł a s z c z y k o w s k a, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 1, s. 535; Z. B a n a s z c z y k, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia sądowego we właściwym czasie* (art. 417q § 3 KC), „Palestra” 2006, nr 9-10, s. 18. Jednakże powyższe rozporządzenia nie dawały obywatelom możliwości wystąpienia na drogę sądową w celu stwierdzenia przewlekłości postępowania ani nie dawały podstaw do wystąpienia z roszczeniem o zasądzenie odszkodowania. Tym samym nie mógł być to skuteczny środek ochrony, o którym mowa w art. 13 Konwencji.

<sup>31</sup> Tak Europejski Trybunał między innymi w decyzji z 1 marca 2005 r. w sprawie *Charzyński przeciwko Polsce*, skarga nr 15212/03, w decyzji z 1 marca 2005 r. w sprawie *Michalak przeciwko Polsce*, skarga nr 24549/03, oraz w wyroku z 14 czerwca 2005 r. w sprawie *Krauski przeciwko Polsce*, skarga nr 6144/00.

<sup>32</sup> C i c h o ń, *Krajowa skarga*, s. 143-145.

<sup>33</sup> M. G ą s i o r o w s k a, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Palestra” 2005, nr 5-6, s. 196.

3. NOWELIZACJA USTAWY Z 17 CZERWCA 2004 R.  
O SKARDZE NA NARUSZENIE PRAWA STRONY  
DO ROZPOZNANIA SPRAWY  
W POSTĘPOWANIU SĄDOWYM BEZ NIEUZASADNIONEJ ZWŁOKI

W wyroku z 23 października 2007 r., wydanym w sprawie *Tur przeciwko Polsce*<sup>34</sup>, Europejski Trybunał stwierdził, że skarga na przewlekłość postępowania przewidziana w ustawie z 17 czerwca 2004 r. nie jest wystarczającym środkiem ochrony prawnej, gdyż ma ona zastosowanie jedynie do przypadków powstania przewlekłości postępowania powstałych po wejściu w życie ustawy. Tym samym ustawa nie obejmuje całości postępowania, przez co nie może być uznana za skuteczny środek ochrony prawnej. Trybunał zaczął zwracać uwagę w swoich kolejnych orzeczeniach na braki ustawy, polegające między innymi na tym, że ocena przewlekłości postępowania może odbywać się jedynie od dnia wejścia ustawy w życie, tj. od dnia 17 września 2004 r., a więc ustawa ta nie zawsze obejmowała całość postępowania. Zgodnie z zasadą, że prawo nie działa wstecz, a ustawa z 17 czerwca 2004 r. nie wprowadzała wyjątku od tej zasady, ustawa miała zastosowanie tylko do przypadków przewlekłości postępowania zaistniałych po dniu wejścia jej w życie<sup>35</sup>. Nie można było jej zastosować do postępowań, w których opóźnienie zostało usunięte przed dniem wejścia w życie ustawy, ani do postępowań zakończonych wydaniem orzeczenia<sup>36</sup>. Ustawa nie miała także zastosowania na etapie postępowania przygotowawczego<sup>37</sup>.

Europejski Trybunał uznał również, że pomimo środka przewidzianego w ustawie z 17 czerwca 2004 r., sądy polskie stosując tę ustawę nie spełniają standardów, które byłyby zgodne z zasadami wyrażonymi w dotychczasowym orzecznictwie tego organu<sup>38</sup>. Tym samym Trybunał Europejski doszedł do

---

<sup>34</sup> Skarga nr 21695/05.

<sup>35</sup> Jednak Sąd Najwyższy dopuścił stosowanie ustawy, jeżeli opóźnienia istniały już w dacie wejścia w życie ustawy, zob. uchwała SN z 19 stycznia 2005 r., III SPP 113/04, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 3, s. 130.

<sup>36</sup> G ó r a - B ł a s z c z y k o w s k a, *Skarga na naruszenie prawa*, s. 534.

<sup>37</sup> Tak Europejski Trybunał w wyroku z 8 kwietnia 2008 r. w sprawie *Krawczak przeciwko Polsce*, skarga nr 21695/05.

<sup>38</sup> Tak Europejski Trybunał w wyroku z 13 stycznia 2009 r. w sprawie *Sokołowska przeciwko Polsce*, skarga nr 7743/06; A. B o d n a r, B. G r a b o w s k a, *Kara za nadmierny formalizm*, „Rzeczpospolita” z 23 stycznia 2009.

wniosku, że ustawa nie spełnia wszystkich wymogów dotyczących skuteczności pod względem ochrony przed przewlekłością postępowania<sup>39</sup>.

Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało zmianę ustawy uwzględniającą zastrzeżenia Europejskiego Trybunału. Ustawa zmieniająca została uchwalona w dniu 20 lutego 2009 r.<sup>40</sup>, weszła w życie 1 maja 2009 r.

Nowelizacja ustawy przede wszystkim rozszerzyła zakres jej stosowania również do postępowania przygotowawczego prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora, wprowadzono obowiązek przyznania przez sąd rozpoznający skargę sumy pieniężnej w przypadku uwzględnienia skargi i stwierdzenia przewlekłości postępowania<sup>41</sup>. Wysokość sumy możliwej do zasądzenia na podstawie ustawy została zwiększona i wynosi obecnie od 2000 do 20 000 zł, a do czasu dokonania zmian była to kwota do 10 000 zł. Zmianie uległa również sama nazwa ustawy i otrzymała brzmienie: ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Nadal jednak poza zakresem ustawy pozostaje postępowanie przed organami administracji publicznej. Wydaje się jednak, że w przyszłości, na skutek orzeczeń Europejskiego Trybunału musi dojść do objęcia również i tego rodzaju postępowań zakresem obowiązywania ustawy z 17 czerwca 2004 r.

Ustawa z 17 czerwca 2004 r. nie dotyczy także przewlekłości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, mimo że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału, sądy konstytucyjne również są zobowiązane do zachowania rozsądnego terminu przy rozpoznawaniu sprawy<sup>42</sup>.

## PODSUMOWANIE

Skarga na przewlekłość postępowania nie może w sposób kompletny doprowadzić do wyeliminowania przewlekłości postępowania sądowego. Pamiętać należy przecież, że sprawność postępowania sądowego nie zależy tylko i wyłącznie od profesjonalizmu i dobrze organizowanej pracy sędziów

---

<sup>39</sup> A. B o d n a r, *Skarga na przewlekłość do reformy*, „Rzeczpospolita” z 11 kwietnia 2008.

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 498.

<sup>41</sup> G r a b o w s k a, *Geneza ustawy*, s. 39.

<sup>42</sup> C i c h o ń, *Europejska Konwencja*, s. 145.

i prokuratorów oraz odpowiedniego doboru pracowników pracujących w sądach i prokuraturach. Głównymi przyczynami powstawania przewlekłości postępowania są między innymi niestawiennictwo osób wezwanych, braki doręczeń wezwań, brak należytego stosowania środków przymusu w wypadku nieusprawiedliwionego niestawiennictwa. Często zdarza się, że powstanie przewlekłości postępowania spowodowane jest nie złym działaniem wymiaru sprawiedliwości, ale postawą drugiej strony, która wykorzystując swoje uprawnienia procesowe, skutecznie blokuje rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia<sup>43</sup>. Niezależnie od powyższego zdarza się, że wina za powstanie przewlekłości postępowania leży po stronie sądu czy prokuratury, także ze względu na niewłaściwe postępowanie sędziów i prokuratorów.

Postulowane zmiany powyższego stanu rzeczy sprowadzają się nie tylko do wszechstronnego wykształcenia sędziów i prokuratorów<sup>44</sup>, ale także do poprawienia przepisów rodzących niebezpieczeństwo tamowania postępowania przez nielojalnych uczestników, lepszej koncentracji dowodów, jak również należytego egzekwowania obecności osób wzywanych<sup>45</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że stwierdzając przewlekłość postępowania sąd zobowiązany jest obecnie do wypłaty odpowiedniej sumy pieniężnej. Sąd, którego działalności skarga dotyczy, występuje jako *statio fisci* Skarbu Państwa. Tym samym każde orzeczenie uwzględniające skargę na przewlekłość postępowania skierowaną przeciwko Skarbowi Państwa obciąża budżet konkretnego sądu. Być może dlatego w niektórych przypadkach zasądzone sumy pieniężne mają charakter wręcz symboliczny<sup>46</sup>. Ponadto należy zauważyć, że co prawda orzeczenie stwierdzające przewlekłość postępowania dotyczy konkretnego sądu, to jednak w rzeczywistości orzeczenie takie „obciąża” sędziego lub sędziów prowadzących to postępowanie. Stwierdzenie przewlekłości postępowania można więc przypisać konkretnemu sędziemu lub sędziom.

Dlatego pozostaje jedynie mieć nadzieję, że sądy rozpoznające skargi na przewlekłość postępowania będą rzeczywiście zasądzały odpowiednią sumę pieniężną w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania, nie kierując

---

<sup>43</sup> A r t y m i a k, *Zasada szybkości postępowania karnego*, s. 27.

<sup>44</sup> J. G u r g u l, *O niektórych przyczynach nierozstrzygania sprawy w rozsądnym terminie*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 6, s. 75.

<sup>45</sup> D. W y s o c k i, *Przewlekłość procesu karnego*, Kraków 2001, s. 7-12; A r t y m i a k, *Zasada szybkości postępowania karnego*, s. 27.

<sup>46</sup> H a j n r y c h, *Skarga na przewlekłość*, s. 102.

się w tym względzie interesem Skarbu Państwa, którego przedstawicielami są one same. Ufać również należy, że sędziowie rozpoznający skargi na przewlekłość postępowania nie będą kierowali się przy wydawaniu orzeczeń źle rozumianą solidarnością sędziowską, tylko będą bezstronnie rozpoznawali skargi, mając na uwadze słuszne interesy skarżącego, a przyznawane sumy pieniężne spełnią swoje funkcje – zarówno prewencyjną, jak i kompensacyjną.

## BIBLIOGRAFIA

### **Źródła prawa**

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483).  
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 19 stycznia 1993 r. (Dz. U. Nr 61, poz. 284).  
Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843).  
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. Nr 187, poz. 1564).  
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 218).

### **Orzeczenia Europejskiego Trybunału**

- Wyrok z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie Mikulski przeciwko Polsce, skarga nr 27914/95.  
Wyrok z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce, skarga nr 30210/96.  
Wyrok z dnia 14 października 2003 r. w sprawie D.M. przeciwko Polsce, skarga nr 13557/02.  
Decyzja z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie Charzyński przeciwko Polsce, skarga nr 15212/03.  
Decyzja z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie Michalak przeciwko Polsce, skarga nr 24549/03.  
Wyrok z dnia 14 czerwca 2005 r. w sprawie Krauski przeciwko Polsce, skarga nr 6144/00.  
Wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie Tur przeciwko Polsce, skarga nr 21695/05.

Wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie Krawczak przeciwko Polsce, skarga nr 21695/05.

Wyrok z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie Sokołowska przeciwko Polsce, skarga nr 7743/06.

### **Orzeczenia Sądu Najwyższego**

Uchwała z dnia 19 stycznia 2005 r., III SPP 113/04, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 3, s. 130.

### **Literatura**

- A r t y m i a k G.: Zasada szybkości postępowania karnego. Uwag kilka na tle ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 1.
- B a n a s z c z y k Z.: Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia sądowego we właściwym czasie (art. 417a § 3 KC), „Palestra” 2006, nr 9-10.
- B e c c a r i a C.: O przestępstwach i karach, tłum. E. Rappaport, Warszawa 1959.
- B o d n a r A.: Skarga na przewlekłość do reformy, „Rzeczpospolita” z 11 kwietnia 2008.
- B o d n a r A., G r a b o w s k a B.: Kara za nadmierny formalizm, „Rzeczpospolita” z 23 stycznia 2009.
- C i c h o Ń Z.: Europejska Konwencja Praw Człowieka nadal najskuteczniejszym na świecie instrumentem ochrony praw człowieka, „Palestra” 2005, nr 11-12.
- C i c h o Ń Z.: Krajowa skarga na brak rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako środek wyczerpujący postępowanie krajowe przed złożeniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na nierozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, „Palestra” 2005, nr 9-10.
- C z e s z e j k o - S o c h a c k i Z.: Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- D r a n i e w i c z B.: „Odpowiednia suma pieniężna” w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 14.
- G ą s i o r o w s k a M.: Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, „Palestra” 2005, nr 5-6.
- G ó r a - B ł a s z c z y k o w s k a A.: Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 11.
- G ó r e c k i P., S t a c h o w i a k S., W i l i Ń s k i P.: Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz, Warszawa 2007.
- G r a b o w s k a B.: Geneza ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, [w:] Skarga na przewlekłość postępowania: komentarz do ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora

- i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, red. P. Kładoczny, Warszawa 2010.
- G u r g u l J.: O niektórych przyczynach nierozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 6.
- H a j n r y c h S.: Skarga na przewlekłość postępowania w praktyce sądowej, „Przegląd Sądowy” 2010, nr 2.
- H e r m e l i Ń s k i W.: Skuteczny środek zaskarżania przewlekłości postępowań sądowych, „Palestra” 2002, nr 3-4.
- K l a k C.: Skarga na przewlekłość postępowania karnego a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzeszów 2011.
- Ł ę t o w s k a E.: Między Scyllą a Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1.
- N o w i c k i M.A.: Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Kraków 2002.
- P o g o n o w s k i P.: Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2005.
- P r z y b y l s k a J.: Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych, „Rejent” 2004, nr 9.
- R e d e l b a c h A.: Sądy a ochrona praw człowieka, Toruń 1999.
- W a l t o ś S.: Wprowadzenie, [w:] Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?, red. S. Waltoś, J. Czapska, Warszawa 2005.
- W y s o c k i D.: Przewlekłość procesu karnego, Kraków 2001.
- Z e m b r z u s k i T.: Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, „Palestra” 2006, nr 9-10.
- Z i e l i Ń s k a A.: Prawo do sądu a struktura sądownictwa, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4.

### Inne źródła

- Oświadczenie Rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Dz. U. Nr 61, poz. 286).
- Oświadczenie Rządowe z 7 kwietnia 1993 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. Nr 61, poz. 285).
- <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>.

GENESIS OF COMPLAINTS ABOUT THE LENGTH  
OF PROCEEDINGS IN THE POLISH LAW

## S u m m a r y

This article presents the origins of the Act of 17 June 2004. a complaint of breach of the right to a trial by the court without undue delay, and the amendment to the Act, made ??law of 20 February 2009. Act of 17 September 2004, is a means of protection against excessive length of proceedings in Polish law. The author shows the impact of jurisprudence the European Court of Human Rights in Strasbourg on the introduction of the institution complaints about the length of proceedings in the Polish legal system, and its subsequent change. The author calls into question the effectiveness of complaint about the length of proceedings existing in Polish law.

**Słowa kluczowe:** przewlekłość postępowania, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, geneza ustawy o skardze na przewlekłość postępowania.

**Key words:** length of proceedings, The European Court of Human Rights in Strasbourg, genesis of the Act on the complaint of the length of proceedings.