



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 03 sierpnia 2021 r.

DLUS-II.070.1.2021

Pan
Aleksander Pocij
Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

nawiązując od pisma z dnia 14 maja br., znak: BPS.DKS.KPCPP.0330.10.202, w sprawie petycji nr P10.77-20 Pana Marka Nowaka dotyczącej zmiany 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. z 2018 r. poz. 75 ze zm., zwanej dalej: „ustawą o skardze na przewlekłość”), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Autor petycji postuluje zmianę ustawy o skardze na przewlekłość poprzez *określenie konkretnego terminu, po przekroczeniu którego z mocy prawa dojdzie do przewlekłości postępowania*, przy czym miałyby to być (w zależności od daty wszczęcia postępowania – odpowiednio 10, 8 i 6 miesięcy), ewentualnie zdefiniowanie przypadków o charakterze wyjątkowym, gdy zakończenie sprawy w ww. proponowanych terminach nie może zostać zakończone.

W uzasadnieniu wskazano, że żaden przepis prawa nie określa w sposób wiążący, w jakim terminie sąd powinien rozpoznać sprawę. Natomiast art. 45 Konstytucji RP gwarantuje obywatelom prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Autor petycji wyraża dezaprobatę dla poglądu przedstawionego w orzecznictwie, iż o nieuzasadnionej zwłoce można mówić dopiero wówczas, gdy minie 12 miesięcy od wykonania przez sąd pierwszej czynności. W ocenie autora powyższy pogląd stanowi odzwierciedlenie *błędneho rozumienia powinności władzy sądowniczej wobec obywateli*.

Odnosząc się do sformułowanego postulatu trzeba wskazać, że z uwagi na specyfikę postępowania sądowego, różnorodność spraw w nim rozpatrywanych i samą dynamikę procesu, określenie jednolitego terminu, w jakim sprawy miałyby być zakończone, czy wprowadzenie sztywnych ram czasowych na przeprowadzenie postępowań, których przekroczenie oznaczałoby stan przewlekłości wydaje się niemożliwe. Propozycja legislacyjna zawarta w omawianej petycji nie uwzględnia bowiem faktu, iż czas trwania postępowań sądowych jest zawsze wypadkową wielu czynników, w tym m.in. rodzaju sprawy, ciężaru gatunkowego przedmiotu sporu, stopnia skomplikowania sprawy (faktycznej i prawnej zawichości), zakresu postępowania dowodowego, aktywności stron, czy liczby postępowań wпадkowych. Samo kryterium rodzaju sprawy, w oderwaniu od innych kryteriów, jest zawodne, gdyż sprawa jednorodnjowa, której przedmiotem jest np. stwierdzenie nabycia spadku czy zasiedzenie, może się zakończyć na pierwszym terminie, a może trwać kilka lat, jeśli powstanie spór co do istnienia czy ważności testamentu, albo gdy zaistnieje potrzeba poszukiwania osób zainteresowanych. To samo dotyczy spraw o zapłatę. W sprawach skomplikowanych, wielowątkowych, wymagających zasięgnięcia opinii biegłych, czy opinii instytutów, w których istnieje konieczność dokonywania tłumaczeń i doręczeń zagranicznych, czas oczekiwania na rozstrzygnięcie będzie zdecydowanie dłuższy.

W ustawie o skardze na przewlekłość ustawodawca nie narzucił żadnych ram czasowych na rozpoznanie sprawy, stanowiąc w art. 2, że naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki występuje w sytuacji, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla jej rozstrzygnięcia (przewlekłość postępowania). Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania ustawodawca poleca dokonanie oceny terminowości i prawidłowości czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, przy uwzględnieniu charakteru sprawy, stopnia faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenia dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych zagadnień oraz zachowania się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania (art. 2 ust. 2).

Jak zatem z powyższego wynika, ocena, czy postępowanie w sprawie prowadzone jest w sposób przewlekły jest wypadkową wielu czynników, których nie sposób sprowadzić wyłącznie do czasu trwania postępowania. Znajduje to potwierdzenie w bogatym orzecznictwie sądów, dotyczącym omawianej kwestii. Tytułem przykładu wskazać można na stanowisko wyrażone w jednym z ostatnich orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2021 r., I NSP 188/20, zgodnie z którym – *przewlekłość jest pojęciem odnoszącym się do konkretnego*

zdarzenia, które po wnikliwej analizie należałoby uznać za nadmiernie rozciągnięte w czasie i niezasadnie przedłużające się. Co do zasady więc przewlekłość jest pojęciem względnym i zawsze musi być odnoszona do konkretnych realiów sprawy i przyjętego trybu postępowania (Lex nr 3123164). Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w postanowieniu z dnia 25 listopada 2020 r., I NSP 163/220, wskazując, że sama długotrwałość postępowania nie oznacza, iż doszło do przewlekłości postępowania. Zachodzi ona, gdy postępowanie jest długotrwałe, prowadzone rozwlekle i trwa ponad konieczność wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do rozstrzygnięcia, będących w związku przyczynowym z działaniem lub bezczynnością sądu. Aby rozstrzygnąć zatem, czy zwłoka w dokonaniu czynności jest nieuzasadniona, należy rozważyć nie tylko okres zaniechania jej dokonania, ale także konkretne realia sprawy i jej kontekst sytuacyjny. Należy przy tym pamiętać, że czas trwania postępowania wyznaczany jest nie tylko poprzez czynności sądu, ale także przez aktywność stron.

Rozwiązania normatywne zawarte w ustawie o skardze na przewlekłość należy ocenić jako prawidłowe, również w świetle przepisów Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), dalej „Konwencja” oraz w świetle orzecznictwa wypracowanego w oparciu o jej przepisy.

Konwencja w odniesieniu do czasu trwania postępowania używa niedookreślonego pojęcia „rozsądnego terminu” (art. 6 – każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie).

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dalej „ETPCz” wynika, że nie ma abstrakcyjnych reguł określania rozsądnego czasu trwania postępowania. Ocenę tę powinno się odnosić do konkretnych okoliczności każdej indywidualnej sprawy. ETPCz nie uznaje przewidzianych prawem krajowym tzw. terminów instrukcyjnych, które nie wiążą Trybunału w dokonywanej ocenie podniesionych zarzutów naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 Konwencji) – ocena rozsądnego czasu trwania postępowania i ma charakter całościowy, nie skupia się na ewentualnych pojedynczych uchybieniach organu procesowego. Istotą tej oceny jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dana sprawa trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych celem jej merytorycznego rozstrzygnięcia (por. brzmienie art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość).

Analiza orzecznictwa Trybunału w tzw. sprawach przewlekłościowych, w tym liczne przykłady (łącznie ponad 400 wyroków) w sprawach polskich, wskazują na pewien schemat oceny przeprowadzany przez ETPCz. W pierwszej kolejności Trybunał bada łączną długość

całego postępowania co do *meritum* w sprawie cywilnej lub w przedmiocie zasadności oskarżenia w sprawie karnej, przed iloma instancjami sądów krajowych się ono toczyło i czy zostało już zakończone (bez znaczenia pozostaje sposób ewentualnego rozstrzygnięcia). Następnie przeprowadza weryfikację rozsądnego czasu trwania postępowania w konkretnej sprawie, biorąc pod uwagę ogólne, wypracowane w swym orzecznictwie kryteria oceny: przedmiot postępowania i stopień jego skomplikowania¹, sposób postępowania właściwych organów procesowych², zachowanie samego skarżącego zwłaszcza jego ewentualne przyczynienie się do przewlekłości postępowania³ oraz znaczenie sprawy dla strony skarżącej⁴.

ETPCz wyróżnia pewne kategorie spraw, które ze względu na charakter powinny być rozstrzygane szybko, a więc takich spraw, w których relatywnie krótszy okres bezczynności sądu jest traktowany jako przewlekłość postępowania.

Należą do nich sprawy dotyczące:

1) odszkodowań dla ofiar wypadków drogowych (orz. ETPCz z 23 marca 1994 r. w sprawie 14940/89 *Silva Pontes przeciwko Portugalii*);

2) odszkodowań związanych z błędem lekarskim, w wyniku którego skarżący stał się inwalidą, co pozbawiło go normalnego dzieciństwa oraz możliwości osiągnięcia sukcesu w życiu (wyrok ETPCz z 25 marca 2003 r. w sprawie 74816/01 *Orzeł przeciwko Polsce*);

3) odszkodowań dla osób zarażonych wirusem HIV (orz. ETPCz z 8 lutego 1996 r. w sprawie 20826/92 *A. i inni przeciwko Danii*);

4) rehabilitacji i odszkodowań dla ofiar represji politycznych ze strony władz totalitarnych (wyroki ETPCz z 22 lutego 2001 r. w sprawie 31382/96 *Kurzac przeciwko Polsce* oraz z 1 lipca 2003 r. w sprawie 45288/99 *Ciągadlak przeciwko Polsce*);

5) ograniczeń dostępu rodziców do dziecka objętego opieką publiczną (orz. ETPC z 19 lutego 1998 r. w sprawie 16817/90 *Paulsen-Medalen i Svensson przeciwko Szwecji*);

¹ Tytułem przykładu za okoliczność wpływającą na stopień skomplikowania sprawy Trybunał uważa konieczność zasięgnięcia opinii biegłego (zob. *Zawadzki przeciwko Polsce* § 92), element transgraniczny (zob. decyzja *Mochejski przeciwko Polsce*, skarga 43397/98), ale także składanie licznych i obszernych, po kilkadziesiąt stron pism procesowych (zob. *Zaśkiewicz p. Polsce*, 46072/99, § 11).

² Nie tylko sądu, ale również innych podmiotów mających wpływ na czas trwania sprawy np. Policji – doprowadzenie świadka, oskarżonego; biegłych sądowych; sądu wezwanego w ramach pomocy sądowej, etc.

³ Na Państwie spoczywa pozytywny obowiązek by wykazać te okoliczności np. ucieczka i ukrywanie się podejrzanego/oskarżonego, składanie niedopuszczalnych środków zaskarżenia (zob. decyzja *Mochejski przeciwko Polsce*, skarga 43397/98), nieuzasadnionych wniosków o wyłączenie sędziego, nadużywanie przez stronę uprawnień procesowych. Mogą to być również okoliczności obiektywne, niezawinione przez skarżącego, które uzasadniają np. zawieszenie postępowania w sprawie (śmierć strony i poszukiwanie jej następców prawnych).

⁴ ETPCz za priorytetowe pod względem sprawności uznaje zwłaszcza sprawy karne z zastosowanym środkiem zapobiegawczym izolacyjnym, sprawy rodzinne dotyczące zwłaszcza prawa kontaktów z dzieckiem, podtrzymywania więzi z dzieckiem, sprawy pracownicze i z ubezpieczenia społecznego dotyczące zapewnienia skarżącemu środków utrzymania.

6) dokonywania ustaleń odnośnie do prawa opieki nad dzieckiem (wyrok ETPCz z 30 stycznia 2003 r. w sprawie 37437/97 *Kubiszyn przeciwko Polsce*);

7) stanu cywilnego i zdolności prawnej, np. o potwierdzenie lub zaprzeczenie ojcostwa (wyrok ETPC z 23 maja 2002 r. w sprawie 40835/98 *Szarapo przeciwko Polsce*);

8) spraw, w których skarżący był ze względu na swoją sytuację osobistą i finansową w szczególnie trudnym położeniu, co powodowało, że przedłużające się postępowanie spadkowe miało wpływ na poziom jego życia i rodziny (wyrok ETPCz z 25 marca 2003 r. w sprawie 77597/01 *R. O. przeciwko Polsce*);

9) spraw o znaczącej wadze dla skarżącego ze względu na jego poważny wiek oraz trudną sytuację materialną (wyrok ETPCz z 14. Października 2003 r. w sprawie 77759/01 *Porembaska przeciwko Polsce*);

10) inwalidztwa (wyrok ETPCz z 25 lutego 2003 r. w sprawie 77746/01 *Kroenitz przeciwko Polsce*).

Jako sprawy wymagające szczególnego tempa w rozpoznaniu Trybunał traktuje także sprawy z zakresu prawa pracy⁵ oraz sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych⁶.

Wśród orzeczeń, w których ETPCz odniósł się do konkretnego czasu trwania postępowania można wymienić takie, w których uznał, że sprawa jest prowadzona przewlekłe, jeżeli trwa: dłużej niż 3 lata w jednej instancji (wyrok ETPCz z 10 lipca 1984 r. w sprawie 8990/80 *Guincho przeciwko Portugalii*), a w dwóch instancjach powyżej 5 lat (wyrok ETPCz z 7 lutego 2006 r. w sprawie 19249/02 *Donnadieu przeciwko Francji*), a z udziałem Sądu Najwyższego – 6 lat (wyrok ETPCz z 9 stycznia 2007 r. w sprawie 47986/99 *Gossa przeciwko Polsce*).

Niekiedy jednak ETPCz stwierdza naruszenie art. 6 ust. 1 na podstawie nierozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w jednej instancji, niezależnie od długości całego postępowania. Na przykład w sprawie (karnej) *Bunkate v. Holandia*, ETPCz stwierdził naruszenie rozsądnego

⁵ W orzeczeniu z 27 czerwca 2000 r. w sprawie 30979/96 *Frydlender przeciwko Francji* Trybunał stwierdził, że pracownik, który uważa, że został bezpodstawnie zawieszony w czynnościach lub zwolniony przez swego pracodawcę, ma ważny osobisty interes w szybkim uzyskaniu orzeczenia sądowego dotyczącego zgodności z prawem tego środka, gdyż spory dotyczące zatrudnienia ze względu na swój charakter wymagają pilnej decyzji, biorąc pod uwagę jej znaczenie dla osoby zainteresowanej, która na skutek zwolnienia traci środki utrzymania. Podobne stanowisko zostało wyrażone w orzeczeniach ETPCz z 28 czerwca 1990 r. w sprawie 11761/85 *Obermeier przeciwko Austrii*; z 19 października 2004 r. w sprawie 62109/00 *Mejer i Jalożyńska przeciwko Polsce*; z 19 października 2004 r. w sprawie 57467/00 *Lipowicz przeciwko Polsce*; zob. także wyrok z 26 października 2004 r. w sprawie 52074/99 *Wiatrzyk przeciwko Polsce*.

⁶ zob. wyrok ETPCz z 30 października 1998 r. w sprawie 28616/95 *Styranowski przeciwko Polsce*. Na szczególnie obowiązek zorganizowania systemu jurysdykcyjnego tak, aby właściwe sądy mogły podjąć rozstrzygnięcia spraw sądowych w rozsądnych terminach w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 8 marca 2005 r., III SPP 34/05. Stwierdził w nim, że sprawność tych postępowań jest konieczna, gdyż polegają one często na osądzaniu kwestii o życiowym znaczeniu dla zapewnienia bytu materialnego pracownikom lub ubezpieczonym.

terminu, mimo że postępowanie w trzech instancjach trwało 2 lata i 10 miesięcy, ponieważ z nieznanymi przyczynami przekazanie apelacji z sądu apelacyjnego do Sądu Najwyższego trwało piętnaście i pół miesiąca (zob. wyr. ETPCz z 26 maja 1993 r. skarga nr 13645/88, par. 20–23). W innej sprawie (karnej) ETPCz uznał natomiast, że okres sześciu lat postępowania nie narusza art. 6 ust. 1 (zob. wyrok z 12 października 1992 r. w sprawie *Boddaert v. Belgia*, par. 35–40). Podobne różnice można zauważyć odnośnie do postępowań w sprawach cywilnych. Na przykład w wyroku w sprawie *Ciricosta i Viola p. Włochom* ETPCz uznał, że 15 lat trwania postępowania nie narusza art. 6 ust. 1 (zob. wyrok z 4 grudnia 1995 r., nr 19753/92, par. 23–32), podczas gdy okres 4 lat i 5-ciu miesięcy opóźnienia, narusza ten przepis (zob. wyrok z 24 maja 1991 r. w sprawie *Pugliese v. Włochy*, 11671/85, par. 50–63).

Jak z tego wynika, na płaszczyźnie orzecznictwa ETPCz, nie sposób precyzyjnie wskazać konkretnego czasu trwania postępowania sądowego, który będzie przesądzać o jego przewlekłości. Analiza orzecznictwa Trybunału w tej kategorii spraw pozwala postawić ostrożną tezę, iż w sytuacji, gdy sprawa trwa przed sądem pierwszej instancji ponad 3 lata, przed sądem pierwszej i drugiej instancji łącznie ponad 5 lat, zaś wliczając postępowania kasacyjne (o ile przysługuje stronie ten środek zaskarżenia) – ponad 6 lat, Trybunał bardzo wnikliwie analizuje przebieg postępowania, zaś ryzyko stwierdzenia naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 Konwencji) istotnie wzrasta, i chociaż nie jest pewne, graniczy z pewnością. Jednocześnie z orzecznictwa ETPCz nie sposób dekodować konkretnych, sztywnych ram czasowych postępowania, które gwarantują brak naruszenia prawa do rzetelnego procesu w omawianym aspekcie.

W polskim systemie prawnym obowiązujące przepisy przewidują obowiązek niezwłocznego rozpoznawania sprawy (vide art. 6 k.p.c. nakładający obowiązek przeciwdziałania przewlekaniu postępowania i dążenia do rozstrzygnięcia sprawy na pierwszym posiedzeniu) bądź rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. określający jedną z zasad prowadzenia postępowania karnego), co do zasady jednak nie określając maksymalnego czasu, w którym sąd powinien wydać rozstrzygnięcie co do *meritum*.

Również w orzecznictwie wskazuje się, że długość trwania postępowania (czas) nie stanowi sama przez się podstawy do stwierdzenia przewlekłości. Spośród orzeczeń wyrażających takie stanowisko należy wskazać w szczególności:

- postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2020 r., I NSP 146/20 – *nieuprawniona jest teza, iż przekroczenie okresu 12 miesięcy trwania postępowania oznacza automatycznie wystąpienie stanu przewlekłości, bez względu na okoliczności danej sprawy.*

Oceniając, czy w danej sprawie mamy do czynienia z przewlekłością postępowania należy bowiem brać pod uwagę kryteria określone w art. 2 tej ustawy, zgodnie z którymi 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,

- postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2020 r., I NSP 50/20 – wskazanie przez stronę okoliczności uzasadniających skargę na przewlekłość nie może sprowadzać się wyłącznie do zakwestionowania ogólnego czasu trwania postępowania. Powinno każdorazowo wskazywać konkretne czynności procesowe, których sąd nie podjął lub podjął z nieuzasadnioną zwłoką bądź dokonał wadliwie,

- postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 września 2015 r., II S 18/15 - ocena, czy doszło do przewlekłości postępowania, nie powinna ograniczać się do upływu czasu i subiektywnych odczuć skarżącego, lecz powinna być wypadkową czynników obiektywnych, i uwzględniać czas niezbędny do podjęcia działań zmierzających do wydania orzeczenia kończącego zgodnie z obowiązującymi przepisami, przewidującymi zachowanie określonych procedur. Nie każda zwłoka świadczy o przewlekłości postępowania, a tylko zwłoka nieuzasadniona. Ocena, czy postępowanie trwa dłużej niż to było konieczne, winna być dokonywana na podstawie analizy czynności oraz stanu faktycznego sprawy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że pojęcie przewlekłości postępowania nie jest i nie powinno być zależne wprost od długości toczącego się procesu, zatem nie można dokonywać ocen w tym zakresie tylko przez pryzmat czasu, jaki upłynął od momentu wniesienia pozwu czy wniosku w postępowaniu nieprocesowym do momentu wydania prawomocnego orzeczenia. Przewlekłość postępowania jest pojęciem względnym w tym sensie, że zawsze musi być odnoszona do konkretnych realiów sprawy i przyjętego trybu postępowania. Jedynie nadmierne odstępstwa od czasu koniecznego do wykonania określonych czynności mogą być uznane za tworzące stan nieuzasadnionej zwłoki.

Dodatkowo należy podnieść, że proponowana zmiana legislacyjna nie doprowadzi - poza istotnym wzrostem należności wypłacanych z tytułu przewlekłości – do zasadniczego celu, jaki powinien przyświecać wprowadzaniem zmianom, tj. przyśpieszeniu postępowań sądowych bez uszczerbku dla należytego wyjaśnienia sprawy. Szybkość orzekania nie może bowiem stanowić przeszkody we właściwym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości (por. m.in. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12 października 1992 r. w sprawie *Boddaert v. Belgia*).

Podniesiony w petycji postulat określenia konkretnego terminu (czasu) trwania postępowania sądowego, po przekroczeniu którego, z mocy prawa, zachodzić ma przewlekłość postępowania, należy zatem uznać za nieuzasadniony, a nawet za niezgodny z ugruntowanym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tzw. sprawach przewlekłościowych (podsumowanie tego orzecznictwa ujęte zostało w wyroku pilotażowym *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, skargi nr skargi nr 72287/10, 13927/11 oraz 46187/11).

Odnosząc się do kwestii (podniesionej w dyskusji podczas posiedzenia Komisji), a dotyczącej przewlekłości postępowania zabezpieczającego w sprawach rodzinnych, w tym odnośnie do rozważań dogmatycznych nad *ratio* art. 730¹ § 2 k.p.c., zauważyć trzeba, 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). Jak wskazano w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość z 2016 r.⁷ – pozostawiono niezmienną zasadę odwołującą się do czynności podejmowanych w celu zakończenia postępowania „w sprawie”, co koreluje z obowiązkiem oceny sprawności postępowania jako całości, a nie jego poszczególnych fragmentów, faz, etapów, postępowań incydentalnych. Orzecznictwo strasburskie wiąże wysokość należnej sumy pieniężnej za przewlekłość z czasem trwania postępowania co do istoty sprawy (niezależnie od sposobu jego zakończenia, w tym także ostatecznie o charakterze formalnym np. umorzenie, jeśli wystąpią przewidziane prawem przesłanki). Skarga nie przysługuje więc wyłącznie na przewlekłość postępowania incydentalnego (np. w przedmiocie wyłączenia komornika lub sędziego (tak ETPCz: *Schreiber i Boetsch przeciwko Francji*, skarga nr 58751/00), udzielenia zabezpieczenia, ustanowienia pełnomocnika z urzędu, zwolnienia od kosztów sądowych. Takie ukształtowanie kognicji umożliwia sprawniejsze rozpoznawanie skarg na przewlekłość.

Przechodząc do zagadnienia kompensacyjnego aspektu skargi na przewlekłość, uprzejmie wyjaśniam, że w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano plan działań związanych z wykonaniem cyt. wyż. wyroku pilotażowego *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*⁸, co stanowiło podstawę przyjęcia stanowiska wyrażającego się stwierdzeniem, że na poziomie legislacyjnym (normatywnym) Polska podjęła wszelkie niezbędne kroki w celu wykonania wyroku pilotażowego w tym aspekcie.

⁷ Por. ustawę z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2103).

⁸ Por. m.in.: P. Ostaszewski, E. Melaniuk, Kwerenda spraw ze skargi na przewlekłość postępowania sądowego, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2019 r.

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż wyrokiem z dnia 7 lipca 2015 roku, w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, ETPCz stwierdził naruszenie: art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu nadmiernej długości postępowań sądowych oraz naruszenie art. 13 Konwencji uznając, iż krajowy środek ochrony – tzw. skarga na przewlekłość postępowania – okazał się niewystarczający do zapewnienia skarżącym odpowiedniej rekompensaty. Uzasadniając swe rozstrzygnięcie Trybunał wskazał, iż uwzględnienie skarg w tej sprawie wynika, poza zagadnieniem nadmiernej długości postępowań, z nieuwzględniania przez sądy krajowe, rozpoznające skargi na przewlekłość, wypracowanych w orzecznictwie Trybunału standardów oceny zasadności czasu trwania postępowania oraz przyznawania odpowiedniej rekompensaty za stwierdzone naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W konsekwencji wydając wyrok pilotażowy Trybunał rozpoznał problem systemowy, w postaci niezgodnej ze standardami strasburskimi praktyki orzeczniczej sądów polskich rozpoznających skargi na przewlekłość polegającej m.in. na: nieadekwatności przyznawanej rekompensaty (sumy pieniężnej), która jest zbyt niska, co jest m.in. rezultatem braku całościowej oceny łącznego czasu trwania zakwestionowanego postępowania.

W wykonaniu tego orzeczenia w zakresie środków o charakterze generalnym, w dniu 30 listopada 2016 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2103), która weszła w życie w dniu 6 stycznia 2017 r., i w swym art. 6 wprowadziła stosowne zmiany w ustawie o skardze na przewlekłość, w tym między innymi zmianę art. 12 ust. 4 celem zagwarantowania adekwatnej rekompensaty za stwierdzoną przewlekłość. Przepis ten w nowym brzmieniu wprowadził dwustopniowy mechanizm przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej oparty na wprowadzeniu zryczałtowanego minimum za każdy dotychczasowy rok trwania przewlekłego postępowania (co najmniej 500 zł/rok) oraz miarkowaniu tej kwoty przez jej zwiększenie m.in. w sytuacji szczególnego znaczenia sprawy dla skarżącego, który nie przyczynił się w sposób zawiniony do przewlekłości postępowania. Rozwiązanie to umożliwia elastyczne podejście do okoliczności konkretnej sprawy, ponadto w połączeniu z obowiązkiem badania całego postępowania powinno doprowadzić do zasądzania rekompensaty w odpowiedniej wysokości (zgodnie ze standardami konwencyjnymi).

W tym miejscu podnieść należy, iż zarówno przed powołaną wyżej nowelizacją z 2016 r., jak i obecnie – przepis ten przewiduje w niezmienionym zdaniu pierwszym art. 12 ust. 4 – minimalną kwotę rekompensaty w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania – niezależną od czasu jego trwania w wysokości 2000 zł. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości, wynikające z ustawy granice sumy pieniężnej (2000 – 20 000 zł) należnej

stronom dotkniętym naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie wymagają ingerencji ustawodawcy. Podobnych zastrzeżeń nie ma również nadzorujący wykonanie wyroku pilotażowego Komitet Ministrów Rady Europy (dalej KM RE), który już trzykrotnie podejmował decyzje dotyczące wykonania tego orzeczenia przez Polskę⁹.

Aktualnie stojącym natomiast przed stroną polską wyzwaniem wynikającym z konieczności wykonania wyroku pilotażowego w aspekcie kompensacyjnym skargi, uwzględniając treść dotychczasowych decyzji KM RE, jest średnia wysokość zasądzonych sum pieniężnych w postępowaniu ze skargi na przewlekłość przez sądy krajowe, w szczególności w sprawach cywilnych. Zadanie to jest aktualnie realizowane w drodze podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości środków o charakterze generalnym, polegających na upowszechnianiu standardów strasburskich, zwłaszcza w drodze szkoleń sędziów przy współpracy z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury oraz z wykorzystaniem koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej oraz praw człowieka w sprawach cywilnych i karnych, nadto poprzez monitoring orzecznictwa sądów powszechnych w sprawach ze skarg za przewlekłość. Przypomnienia w tym miejscu wymaga, że w cyt. wyż. wyroku pilotażowym w odniesieniu do postępowań sądowych w układzie modelowym tj. bez przyczynienia się skarżącego do przewlekłości (bardzo rzadkim w praktyce), ETPCz uznał za wystarczającą na poziomie krajowym wysokość rekompensaty w kwocie w przybliżeniu ok. 1000 zł za każdy rok postępowania na datę rozpoznania skargi na przewlekłość¹⁰. Sądy krajowe dysponują zatem *instrumentarium* prawnym (art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość) pozwalającym na precyzyjne dostosowanie do szczególnych okoliczności danej sprawy wysokości należnej sumy pieniężnej, w drodze stosownego miarkowania przez podwyższenie minimalnej kwoty 500 zł przyznawanej za każdy rok trwania przewlekłego postępowania, tak by wypełnić w praktyce konwencyjny standard. Oczywistym przy tym jest, iż zagadnienie przyznawania odpowiedniej rekompensaty w przypadku stwierdzenia przewlekłości pozostaje w sferze działalności orzeczniczej niezawisłych sądów, nie wchodzi zatem w zakres uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości.

Ponadto, w kwestii ewentualnych działań legislacyjnych, jedynie ubocznie zauważyć również trzeba, że w przypadku gdyby KM RE uznało, że podejmowane działania mające na celu dostosowanie praktyki orzeczniczej sądów krajowych rozpoznających skargi

⁹ Decyzje KM RE wydane w dniach 5-7.2017 roku (CM/Del/Dec(2017)1302/H46-21; 4-6 grudnia 2018 r. (CM/Del/Dec(2018)1331/H46-19 pkt 6) oraz 4 czerwca 2020 r. (CM/Del/Dec(2020)1377/H46-24 pkt 10).

¹⁰ w § 27 wyroku pilotażowego w sprawie *Rutkowski i in.* Trybunał wskazał, iż w tzw. ujęciu retrospektywnym, a zatem na dzień rozpoznania przez sąd krajowy skargi na przewlekłość byłaby to kwota odpowiadająca przeciętnie - kwocie ok. 1.600 zł za każdy rok trwającego postępowania karnego, zaś w §§ 48 i 74 dotyczących postępowań cywilnych – przeciętnie 1000 zł za każdy rok postępowania cywilnego.

na przewlekłość są niewystarczające dla uznania, że doszło w tym zakresie – odnośnie do kompensacyjnego aspektu skargi – do wykonania wyroku pilotażowego, nie można w przyszłości wykluczyć podjęcia decyzji o konieczności interwencji legislacyjnej (uzależnionej również od czynników pozaprawnych, tj. sytuacji budżetowej), dotyczącej podniesienia wysokości minimalnej kwoty przyznawanej przez sądy za każdy rok trwania przewlekłego postępowania (obecnie na poziomie 500 zł).

Jednocześnie uprzejmie wskazuję, że sumy pieniężne przyznawane przez sądy za każdy rok trwania przewlekłego postępowania, finansowane są z budżetu części 15 *Sądy powszechne*, dział 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdział 75595 *Pozostała działalność*, stanowiąc środki wydatkowane na wypłaty odszkodowań dla uprawnionych razem z następującymi przypadkami odszkodowań Skarbu Państwa (finansowanymi w ten sam sposób):

- dla osób niesłusznie represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego z tytułu realizacji ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1820),

- z tytułu realizacji ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych (Dz.U. z 2016 r. poz. 325),

- zasądzone na podstawie art. 552 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534) oraz

- inne odszkodowania.

Na gruncie ustawy o skardze na przewlekłość, sądy powszechne wypłaciły z omawianego tytułu następujące środki pieniężne:

- w 2018 r. środki w wysokości 5 545 tys. zł, co stanowiło 6,13% wszystkich odszkodowań wypłaconych w ramach rozdziału 75595,

- w 2019 r. środki w wysokości 6 914 tys. zł, co stanowiło 7,14% wszystkich odszkodowań wypłaconych w ramach rozdziału 75595,

- w 2020 r. środki w wysokości 4 636 tys. zł, co stanowiło 5,34% wszystkich odszkodowań wypłaconych w ramach rozdziału 75595,

- do 31 maja 2021 r. środki w wysokości 1 927 tys. zł, co stanowiło 3,47% wszystkich odszkodowań wypłaconych w ramach rozdziału 75595.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że podjęcie prac legislacyjnych w kierunku i według propozycji szczegółowych wynikających z przedstawionej petycji nie znajduje uzasadnienia.

Odnosząc się do kwestii planowanych prac legislacyjnych zmierzających do usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości uprzejmie wskazuję, że aktualnie w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD156 w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów), zmierzające do usprawnienia i przyspieszenia postępowania cywilnego.

Projekt ten zakłada korektę i uściślenie instytucji tzw. doręczeń komorniczych, poprzez jednoznaczne wskazanie, że dotyczy ona jedynie osób fizycznych, którym korespondencja doręczana jest na adres zamieszkania (a zatem nieprowadzących działalności gospodarczej) i ograniczenie stosowania tej instytucji w postępowaniu nieprocesowym.

W ww. projekcie przewiduje się również usprawnienie modelu organizacji postępowania poprzez doprecyzowanie przepisów dotyczących pouczeń oraz planu rozprawy, jak też usprawnienie procesu wypłat wynagrodzenia biegłym sądowym.

Przyspieszeniu postępowania ma również służyć: usprawnienie procesu sporządzania uzasadnień postanowień wydawanych na posiedzeniach niejawnych, uściślenie zasad rozpoznawania tzw. zażaleń poziomych, modyfikacja zasad badania przedawnienia roszczeń na etapie postępowania egzekucyjnego, w postępowaniu uproszczonym – podniesienie progu kwotowego tzw. spraw bagatelnych, wprowadzenie nowego postępowania odrębnego – postępowania z udziałem konsumentów.

Pozwolę sobie również wyjaśnić, że konieczność zgromadzenia i poddania analizie szczegółowych danych w omawianej materii przyczyniła się do niemożności udzielenia odpowiedzi w terminie do dnia 16 czerwca br.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości

Katarzyna Frydrych

Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/