



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Minister Sprawiedliwości

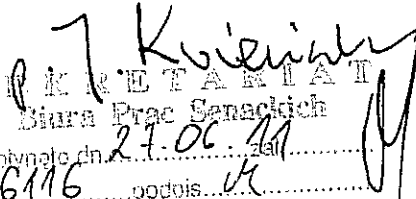
Warszawa, dnia 22 czerwca 2011 r.

DL-P-II-071-25/11/5  
dot. BPS/DSK-043-3675/11  
BM-I-071-252/11/3

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 27. 06. 11.

nr 3276 podpis. Borusiewicz

  
SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 27. 06. 11.  
nr 6116 podpis. K

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej



W związku z oświadczeniem pana senatora Ryszarda Knosali, przedłożonym przy piśmie Pana Marszałka z dnia 17 maja 2011 r. nr BPS/DSK-043-3675/11, w sprawie postulatów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zawartych w dokumencie pod nazwą: „11 tez o funkcjonowaniu skargi na przewlekłość”, uprzejmie przedstawiam stanowisko odnoszące się do poszczególnych tez.

**Teza I – „Niejasny jest zakres postępowań objętych przepisami Ustawy o skardze na przewlekłość postępowania”**

Zakres przedmiotowy 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. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, został uregulowany w art. 1. Obejmuje przypadki działania lub beczynności sądu, prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze (ust. 1), jak również przypadki działania lub beczynności sądu albo komornika

sądowego w sprawie egzekucyjnej lub innej zmierzającej do wykonania orzeczenia sądowego (ust. 2). Ustawa obejmuje zatem postępowanie przygotowawcze (także prowadzone przez prokuratorów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu), każde postępowania rozpoznawcze toczące się przed sądem (*lege non distinguente*), jak również postępowanie egzekucyjne i inne postępowania wykonawcze (ust. 2). Art. 3 ustawy wymienia natomiast podmioty uprawnione do wniesienia skargi na przewlekłość. Przepis ten nie modyfikuje zakresu przedmiotowego ustawy określonego w art. 1. W doktrynie wskazuje się (zob. P. Górecki w: P. Górecki, S. Stachowiak: Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz. Warszawa 2007, s. 25), że przepisy ustawy mają także zastosowanie do postępowania toczącego się na podstawie ustawy z dnia 23 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2002 r. Nr 11, poz. 109, z późn. zm.) i to niezależnie od tego, czy sprawa nieletniego toczy się w myśl przepisów kodeksu postępowania cywilnego czy kodeksu postępowania karnego.

Zatem wydaje się, że nie zachodzi potrzeba nowelizacji ustawy we wskazanym zakresie.

**Teza II – „Należy rozważyć zmianę właściwości sądu do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego wzorem rozwiązań właściwych stosowaniu tymczasowego aresztowania”**

Proponowane rozwiązanie polegające na stworzeniu możliwości rozpoznawania skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego przez sąd przełożony nad sądem, w okręgu którego prowadzi się postępowanie, nie jest pozbawione racji. Należy jednak zauważyć, że aktualnie nie zachodzą podstawy do uznania, że rozwiązanie przyjęte w art. 4 ust. 5 ustawy wywołuje w praktyce przedłużanie toczących się postępowań w sprawach karnych. Z tego względu konstatacja o potrzebie podjęcia stosownych działań legislacyjnych wydaje się być przedwczesna.

Jeżeli chodzi o postulat zmiany właściwości sądu w zakresie rozpoznania skargi dotyczącej przewlekłości postępowania przed sądem apelacyjnym, należy wskazać, że nie wydaje się on zasadny. Proponowane rozwiązanie, ze względu na konieczność każdorazowego przedkładania akt sprawy Sądowi Najwyższemu, przedłużyłoby tok

postępowania ze skargi na przewlekłość. Należy też mieć na względzie, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje przymus radcowsko – adwokacki, który – jako pozbawiający strony zdolności postulacyjnej – jest instytucją ograniczającą w pewnym zakresie wykonywanie prawa do sądu.

**Teza III – „Wąska interpretacja określenia „w toku postępowania w sprawie” (art. 5 ust. 1) ograniczająca rozpoznanie skargi tylko do aktualnej instancji, przed którą sprawa się toczy, prowadzi do wypaczenia sensu instytucji skargi”**

Pojawiające się niekiedy problemy związane z wykładnią pojęcia „tok postępowania” w art. 5 ust. 1 ustawy nie stanowią wystarczającej podstawy do podjęcia działań legislacyjnych mających na celu nowelizację tego przepisu.

Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.), w sytuacji, gdy sądy krajowe nie oceniały całej długości postępowania sądowego, lecz ograniczały się do badania jego etapu, bez uwzględnienia stadium postępowania, w którym sprawa się znajduje. W wyroku z dnia 11 października 2005 r., *Majewski przeciwko Polsce*, skarga nr 52690/99, § 25 – 37, Trybunał wyraził opinię, iż postępowanie sądowe przy ocenie jego przewlekłości musi być badane jako całość, przy czym temporalne ograniczenie badania długości jest dopuszczalne, ale musi uwzględniać stadium sprawy, w której się aktualnie znajduje. Natomiast w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., *Kęsicy przeciwko Polsce*, skarga nr 13933/04, § 25 – 37, Trybunał stwierdził, że Sąd Najwyższy naruszył art. 6 Konwencji, w związku z tym, że oddalił skargę na przewlekłość postępowania uznając, iż jest właściwy do zbadania sprawy wyłącznie w postępowaniu przed sądem apelacyjnym. Z kolei w wyrokach z dnia 27 kwietnia 2000 r., *Rotondi przeciwko Włochom*, skarga nr 38113/97, §§ 14-16, z dnia 27 kwietnia 2000 r., *S.A.G.E.M.A S.N.C. przeciwko Włochom*, skarga nr 40184/98, §§ 12-14, z dnia 18 grudnia 2007 r., *Swat przeciwko Polsce*, skarga nr 13545/03, § 44, z dnia 16 lipca 2010 r., *Rejzmund przeciwko Polsce*, skarga 42205/08, Trybunał uznał, iż fakt, że od daty rozpatrzenia przez sąd krajowy pierwszej skargi na przewlekłość

upływa kolejny okres czasu zanim zostanie wydany wyrok co do istoty sprawy, zobowiązuje sąd rozpatrujący następną skargę na przewlekłość tego samego postępowania, do jego oceny jako całości.

Wyeeliminowaniu ewentualnych naruszeń art. 6 Konwencji służą wytyczne Trybunału, które stanowią dla sądów pomocne wskazówki przy wykładni art. 5 ust. 1 ustawy.

**Teza IV – „Skarżącym powinno się maksymalnie ułatwić przygotowanie skargi na przewlekłość, w tym w szczególności w postępowaniu przygotowawczym”**

Należy zgodzić się z tym, iż powinno się dążyć do ułatwienia stronom przygotowania skargi na przewlekłość postępowania.

Obowiązujący art. 6 ust. 2 ustawy nakłada na skarżącego obowiązek przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie stwierdzenia przewlekłości. Wskazanie okoliczności uzasadniających skargę nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że postępowanie jest przewlekłe. Co do zasady nie jest więc wystarczające podanie długości trwania postępowania, lecz skarżący musi wskazać na działania lub zaniechania sądu/prokuratora/komornika, które wywołały przewlekłość postępowania. Uzasadnienie musi również spełniać wymogi formalne – mieć charakter konkretny i dotyczyć realiów danej sprawy. Powyższe może ograniczać możliwość wniesienia skargi przez stronę. Jednakże strona ma zawsze możliwość skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika. Należy też mieć na uwadze, że Europejski Trybunał Praw Człowieka kilkakrotnie zajmował się problematyką nadmiernego formalizmu stosowanego przez sądy krajowe przy ocenie spełnienia przez skarżących wymogów formalnych skargi na przewlekłość, które są wnoszone przez skarżących niereprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników. Trybunał nie podważył samych rozwiązań ustawowych zawartych w art. 9 ustawy, zgodnie z którym sąd wydaje postanowienie o odrzuceniu skargi, gdy nie spełnia ona wymagań formalnych, bez uprzedniego wezwania do ich uzupełnienia. W wyroku z dnia 24 września 2007 r. w sprawie *Kukówna i Wende przeciwko Polsce* (skarga nr 56026/00) Trybunał uznał, że skarżący wyczerpali środki krajowe w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji, skoro

wnieśli skargi na przewlekłość postępowania, pomimo tego, że zostały one odrzucone z powodu braków formalnych. Trybunał uznał, że skarżący nie musi sformułować swoich żądań w brzmieniu ustawowym, zaś wystarczą potoczne sformułowania zawarte w uzasadnieniu, z których będzie wynikać jego intencja. Natomiast w wyroku z dnia 17 lutego 2007 r. w sprawie *Wanurzynkiewicz przeciwko Polsce* (skarga nr 73191/01), Trybunał przyjął, iż samo wskazanie przez skarżącą w uzasadnieniu skargi, że postępowanie sądowe trwało ponad osiem lat, wystarcza dla wyczerpania przesłanki ustawowej polegającej na wskazaniu okoliczności uzasadniających skargę.

Z tych względów nie wydaje się, aby zachodziła potrzeba modyfikacji rozwiązań zawartych w ustawie. Sugerowane w uzasadnieniu tezy wprowadzenie ograniczeń w zakresie uprawnień prokuratora do odmowy udostępniania akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym (art. 156 § 5–5a k.p.k.) w odniesieniu do spraw, w których ma zostać złożona skarga, mogłoby niejednokrotnie negatywnie wpłynąć na tok postępowania przygotowawczego. W tym kontekście należy jednak mieć na względzie niedopuszczalność arbitralnej oceny prokuratora co do możliwości wyłączenia jawności materiałów postępowania przygotowawczego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r., K 42/07, Dz. U. z 2008 r. Nr 100, poz. 648; OTK–A 2008, nr 5, poz. 77).

***Teza V – „Konieczność przekazania wraz ze skargą akt sprawy, powoduje wstrzymanie czynności w postępowaniu, którego skarga dotyczy”***

W tezie tej postuluje się, aby znowelizować przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.) i wprowadzić rozwiązanie analogiczne do tego, jakie jest zamieszczone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. Nr 49, poz. 296). Przewiduje ono, że w sytuacji wpływu skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego prokurator ma obowiązek zapewnić możliwość dalszego prowadzenia postępowania przez sporządzenie niezbędnych odpisów lub kserokopii z akt sprawy (§ 362 ust. 2). Teza ta zasługuje na aprobatę. W związku z tym zostaną

podjęte działania legislacyjne zmierzające do ich wprowadzenia także w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych.

**Teza VI – „*Stawki opłat za czynności adwokatów i radców prawnych powinny być jednakowe bez względu na sprawę, której skarga dotyczy*”**

Odnosząc się do powyższej tezy należy wskazać, że propozycję ujednoczenia stawek opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w sprawach ze skargi na przewlekłość, bez względu na sprawę, w której została ona złożona, należy ocenić pozytywnie. Kwestia ta będzie przedmiotem dalszej analizy w celu przygotowania propozycji rozwiązań modyfikujących obowiązujące w tym zakresie regulacje.

**Teza VII – „*Ustawa o skardze nie zawiera żadnych instrumentów wymuszających zakończenie postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi na przewlekłość w ciągu 2 miesięcy*”**

W tezie tej podnosi się, że ustawa nie zawiera żadnych instrumentów wymuszających zakończenie postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi na przewlekłość w terminie 2 miesięcy od daty jej złożenia. Należy jednak wskazać, że w świetle analizy statystycznej przeprowadzonej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka większość postępowań zainicjowanych wniesieniem skargi kończy się w terminie przewidzianym w ustawie, zaś występujące przekroczenia tego terminu w przeważającej mierze są spowodowane czynnikami niezależnymi od sądów (np. składanie wniosków o wyłączenie sędziego). Zatem nie wydaje się, aby zachodziła potrzeba nowelizacji ustawy poprzez wprowadzenie specjalnych instrumentów prawnych wymuszających każdorazowo osiągnięcie celu w postaci zakończenia postępowania w terminie 2 miesięcy od daty złożenia skargi o przewlekłość.

**Teza VIII – „*Nieokreślony charakter prawny sumy pieniężnej rodzi po stronie skarżącego praktyczny problem w zakresie konieczności uzasadnienia wysokości należnej mu rekompensaty*”**

Należy wskazać, że posłużenie się w art. 12 ust. 4 ustawy określeniem „suma pieniężna” było zamierzonym działaniem ustawodawcy. Zatem, o ile pojawiają się

wątpliwości co do ustalenia znaczenia tego pojęcia, powinny one być przedmiotem wypowiedzi doktryny i orzecznictwa.

W powyższej tezie Helsińska Fundacja Praw Człowieka podniosła również, że ustawodawca nie sformułował żadnych wskazówek, którymi powinien kierować się sąd ustalając wysokość sumy pieniężnej. Przesłanki, jakimi powinien kierować się sąd ustalając wysokość należnego świadczenia kompensacyjnego z tytułu przewlekłości postępowania, zostały jednak wyeksponowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 10 listopada 2004 roku, wydanym w sprawie *Apicella przeciwko Republice Włoskiej* (skarga nr 64890/01). W wyroku tym Trybunał wskazał, że:

– sąd krajowy ma obowiązek przyjąć kwotę bazową (typową stawkę), w oparciu o którą będzie ustalał wysokość należnego świadczenia kompensacyjnego za każdy rok trwania postępowania, a nie opóźnienia (w omawianej sprawie Trybunał przyjął, że właściwą kwotą bazową jest kwota wahająca się pomiędzy 1000 a 1500 Euro),

– tak ustalona kwota powinna zostać powiększona o dodatkową kwotę, w przypadku gdy przewlekłość postępowania stwierdzona zostaje w sprawach, które mają znaczenie szczególne, tj. w sprawach z zakresu prawa pracy, stanu cywilnego, dotyczących zdolności do czynności prawnych, emerytur i rent, ważnych postępowań dotyczących zdrowia i życia skarżących,

– tak ustalona kwota powinna być pomniejszona według uznania sądu krajowego, przy uwzględnieniu liczby instancji, w których sprawa była rozpoznawana (przy czym w sprawach polskich Trybunał za trzecią instancję uznaje także Sąd Najwyższy), oraz okresu, w którym skarżący przyczynił się do opóźnienia postępowania, z zaznaczeniem liczby lat i miesięcy oraz poziomu życia w kraju,

– na wysokość przyznanego świadczenia pieniężnego nie może mieć wpływu wynik sprawy, w której stwierdzono przewlekłość postępowania.

W sprawach polskich Trybunał co do zasady stwierdzał niedopuszczalność skargi, jeżeli przyznana kwota świadczenia pieniężnego oscylowała w granicach 30 % – 50 % kwoty bazowej przyznawanej przez Trybunał w tego rodzaju sprawach. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że w przypadku stwierdzenia przewlekłości w sprawach polskich, Trybunał brał pod uwagę kwotę bazową na poziomie od 700 do 900 Euro za jeden rok trwania postępowania sądowego,

np. w sprawie *Kubik przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 13 stycznia 2009 r., skarga nr 45097/05); w sprawie *Sokołowska przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 13 stycznia 2009 r., skarga nr 7743/06); w sprawie *Górkiewicz przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 13 stycznia 2009 r., skarga nr 41663/04).

Niewątpliwie wskazówki te mogą zostać wykorzystane w praktyce orzeczniczej.

***Teza IX – „Nieokreślony charakter prawny sumy pieniężnej daje asumpt do wydawania przez organy podatkowe interpretacji opowiadających się za opodatkowaniem sumy pieniężnej”***

W uzasadnieniu tej tezy podnosi się, że niedookreśloność pojęcia „sumy pieniężnej”, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy, skutkuje rozbieżnością w interpretacji przedmiotowego pojęcia pomiędzy organami podatkowymi a sądami administracyjnymi. Wyjaśnianie wątpliwości co do kwestii opodatkowania świadczenia pieniężnego otrzymanego z tytułu stwierdzenia przewlekłości postępowania nie należy do właściwości Ministra Sprawiedliwości, lecz pozostaje w zakresie kompetencji Ministra Finansów.

***Teza X – „Realizacja prawa strony do złożenia skargi nie powinna prowadzić do obstrukcji procesowej”***

Odnosząc się do powyższej tezy, w której podnosi się problem składania skarg przez kilku uczestników danego postępowania prowadzący do obstrukcji procesowej, należy wskazać, że nie jest możliwe uniknięcie takiej sytuacji, gdy w tej samej sprawie dojdzie do złożenia skargi przez większą liczbę osób. Ewentualnym trudnościom związanym z taką sytuacją powinna zapobiec właściwa organizacja pracy sądu. Zaproponowane rozwiązanie w postaci możliwości przyłączenia się do skargi innych uczestników postępowania nie jest rozwiązaniem trafnym, albowiem stwierdzenie, czy doszło do przewlekłości postępowania dokonywane jest także w oparciu o ocenę znaczenia rozstrzygniętych w sprawie zagadnień dla konkretnego uczestnika postępowania, a także przy uwzględnieniu zachowania się uczestnika, który zarzucił przewlekłość postępowania (art. 2 ust. 2 ustawy). Ponadto z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że efektem takiego rozwiązania będzie skutek



odwrotny do zamierzonego (niekorzystny wpływ na szybkość toczących się postępowań).

*Teza XI – „Skargę można wnieść jedynie „w toku” postępowania w sprawie – w związku z tym skarżący niechętnie korzystają ze skargi z obawy przed potencjalnie negatywnym wpływem wniesienia skargi na ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie”*

Ustosunkowując się do argumentów zawartych w uzasadnieniu tej tezy, prowadzących do wniosku, że należy rozważyć nowelizację ustawy poprzez dopuszczenie do wnoszenia skarg także po zakończeniu postępowania, należy podnieść, że jednym z podstawowych założeń leżących u podstaw wprowadzenia ustawy było stworzenie instrumentu, który będzie stymulował sprawność toczących się postępowań. Po zakończeniu postępowania strona może natomiast dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych (w postępowaniu cywilnym, a także w postępowaniu o odszkodowanie za oczywiście niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie). Proponowane rozwiązanie należy zatem ocenić jako pozostające w sprzeczności z celem ustawy. Zaznaczyć ponadto należy, że skarga na przewlekłość jest środkiem quasi – nadzorczym, którego stosowanie jest uzasadnione wówczas, gdy postępowanie jest w toku.

*Z wyłączeniem*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Zbigniew Wrona*  
PODSEKRETARZ STANU