

Wojciech Hermeliński

Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowań sądowych

Palestra 46/3-4(531-532), 7-13

2002

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SKUTECZNY ŚRODEK ZASKARŻENIA PRZEWLEKŁOŚCI POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH

Zgodnie z art. 45.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy *bez nieuzasadnionej zwłoki* (podkreślenie moje) przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W brzmieniu powyższego artykułu widać niewątpliwy wpływ przepisu art. 6.1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy *w rozsądnym terminie* (podkreślenie moje) przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym, albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Podporządkował się temu wymogowi nowy kodeks postępowania karnego wprowadzając do art. 2 § 1 zasadę (pkt 4) rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie”.

Należy w tym miejscu dodać, że istniejące jeszcze przed datą uzyskania przez Polskę członkostwa w Radzie Europy przepisy z zakresu procedury cywilnej i administracyjnej zawierają zalecenia szybkości postępowania (art. 6 k.p.c.: „sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania...” oraz art. 12 § 1 k.p.a.: „organy administracji

państwowej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko...”). Zarówno jednak te „stare” przepisy, jak i „nowe” nie wywoływały i nie wywołują żadnych skutków na płaszczyźnie procesowej gwarantujących stronom przeprowadzenie postępowania sądowego w takim terminie aby standardy europejskie nie zostały naruszone. Wyjątkiem jest tutaj skarga na bezczynność organów wnoszona w myśl przepisów ustawy o Naczelny Sądzie Administracyjnym.

Dopełnieniem wspomnianej wyżej konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 45 Konstytucji jest zapis zawarty w treści art. 77.2 Konstytucji zakazujący ustawowego zamykania drogi ochrony naruszonych wolności i praw o charakterze konstytucyjnym.

Istotnym elementem konstytucyjnego prawa do sądu jest uprawnienie do uzyskania rozstrzygnięcia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Dotychczasowe prawo polskie nie zna skutecznego środka prawnego, zgłaszanego na drodze sądowej, który gwarantowałby stronie możliwość podnoszenia zarzutu, że w konkretnym przypadku doszło do naruszenia jej prawa do sądu poprzez dopuszczenie do zaistnienia nieuzasadnionej zwłoki w toczącym się postępowaniu. Jedynym środkiem, o nikłej bądź

wręcz żadnej skuteczności, z jakiego strona może obecnie skorzystać, jest skarga wnoszona w trybie przepisów działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego do organów administracji w strukturze wymiaru sprawiedliwości.

Wynikiem takiej sytuacji jest stale rosnąca liczba skarg wnoszonych przez obywateli polskich do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, którzy skarżą się na przewlekłość postępowań toczących się przed polskimi sądami zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych. Podobne problemy występują także w innych państwach-stronach Konwencji, w szczególności we Włoszech, ale także we Francji czy Portugalii. Trybunał oraz istniejąca jeszcze do niedawna Komisja rozwinęły przez lata bogate orzecznictwo wyznaczające kierunek rozważań przy ocenie treści art. 6 Konwencji, jako gwarancji rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie. Przede wszystkim podkreślić należy, iż rozważając okres, jaki należy wziąć pod uwagę obliczając długotrwałość postępowania, obejmuje on zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych całość postępowania, tzn. przed sądem pierwszej oraz drugiej instancji, postępowanie egzekucyjne (*sprawa Silva Pontes przeciwko Portugalii, Di Pede oraz G. Zappia i G. Vitolane przeciwko Włochom*), a także przed Trybunałem Konstytucyjnym (*Ettl i inni przeciwko Austrii*).

Trybunał w wielu orzeczeniach dotyczących długotrwałości postępowania ustalił okoliczności i kryteria, które należy brać pod uwagę oceniając, czy doszło do naruszenia w tej mierze art. 6

Konwencji (*vide: Eckle przeciwko Niemcom, Manzoni przeciwko Włochom, Kemmache przeciwko Francji*).

Generalnie stwierdzić należy, iż do okoliczności tych zaliczyć należy:

- stopień skomplikowania sprawy,
- zachowanie organów właściwych do rozpoznania sprawy,
- zachowanie skarżącego¹.

Niestety, stwierdzić trzeba, iż druga przesłanka, tj. zachowanie organów właściwych do rozpoznania sprawy, czyli przede wszystkim sądów, stanowi coraz częstszą przyczynę kierowania skarg do Trybunału w Strasburgu przez obywateli polskich. Z rozpoznanych w ostatnich latach spraw w tym zakresie przez Trybunał wymienić należy chociażby następujące sprawy: *Styranowski przeciwko Polsce, Podbielski przeciwko Polsce, Dewicka przeciwko Polsce, Sobczyk przeciwko Polsce, Wojnowicz przeciwko Polsce, Krepis przeciwko Polsce* oraz *Kudła przeciwko Polsce*. Ta ostatnia sprawa, jako najbardziej interesująca z punktu widzenia tematyki niniejszej prezentacji, omówiona zostanie w dalszej części. We wszystkich tych sprawach Trybunał uznawał, iż zasada rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie” została naruszona i zasądzał w związku z tym na rzecz skarżących stosowne odszkodowania od Państwa.

Krytyka Trybunału w tej mierze nie dotknęła tylko Polski. Już w roku 1983 w sprawie *Zimmermann i Steiner przeciwko Szwajcarii*, Trybunał stwierdził, iż Konwencja zobowiązuje swe strony przede wszystkim do takiego zorganizowania systemu prawnego, by sądy działały zgodnie z wymogami art. 6 Konwencji, w tym orzekania w rozsądnym terminie.

Jednocześnie Trybunał dodał, że państwo nie odpowiada za czasowe spiętrzenie spraw, jeśli niezwłocznie przedsięwzięło środki zaradcze (sytuacje nie dające się przewidzieć)².

Później Trybunał jeszcze kilkakrotnie wypowiadał się na temat przewlekłości postępowań, szczególnie toczonych przed sądami włoskimi. Jednymi z pierwszych spraw było kilka spraw włoskich rozpoznawanych łącznie: *Pizetti, De Micheli, Salesi, Trevisan i Billi przeciwko Włochom*. W rozstrzygnięciu wydanym w roku 1993 Trybunał ponownie przytoczył, powtarzany jeszcze wielokrotnie w innych, w tym polskich sprawach pogląd, iż artykuł 6 Konwencji nakłada na Państwa-Strony Konwencji obowiązek takiego zorganizowania ich wymiaru sprawiedliwości, aby sądy były w stanie w swoim działaniu spełnić przesłanki tegoż przepisu.

Ponownie w roku 1999 Trybunał zbadał pięć spraw włoskich, w których skarżący (*Bottazzi, A.P., Di Mauro, A.L.M., Ferrari*) zarzucili państwu włoskiemu naruszenie przepisu art. 6.1 Konwencji w związku z przekroczeniem granic rozsądnego terminu przy rozpoznawaniu spraw przez sądy cywilne. Po rozpatrzeniu każdej z tych spraw Trybunał orzekł, że we wszystkich Włochy naruszyły art. 6.1 Konwencji i w związku z tym zasądził stosowne odszkodowania na rzecz skarżących. Komentując powyższe orzeczenie adw. Marek A. Nowicki, wieloletni członek Komisji Praw Człowieka w Strasburgu, stwierdził: „Zanosilo się na to od dawna. Od sześciu lat Strasburg jest zasypany skargami o przewlekłość spraw sądowych we Włoszech, głównie cywilnych.

Stworzono specjalne przyspieszone procedury ich rozpatrywania, powołano zespoły prawników zajmujące się wyłącznie tym. Deklarowane przez władze włoskie wysiłki dla polepszenia sytuacji nie dały rezultatów. Sprawy toczą się niedopuszczalnie długo, często tak długo, że wyrok sądowy nie ma już właściwie żadnego sensu. (...) Są jednocześnie jeszcze jednym poważnym powodem do refleksji nad stanem polskiego sądownictwa, które pod względem sprawności (a raczej opieszałości) jest do włoskiego bardzo podobne”³.

Jeszcze dobitniej w kwestii zachowania przez państwo standardów z art. 6 Konwencji wypowiedział się Trybunał w orzeczeniu *Martins Moreira przeciwko Portugalii* stwierdzając, iż art. 6 Konwencji zmusza do takiego zorganizowania wymiaru sprawiedliwości, aby sądy i trybunały mogły spełnić wszystkie jego wymagania, a to oznacza nie tylko wydanie wyroku w rozsądnym terminie, ale wszystko co składa się na pojęcie słusznego procesu, a więc także bezstronność sądu, publiczność rozpraw, dostęp do sądu bez barier finansowych itp.

Należy tutaj zaznaczyć, że państwo jest odpowiedzialne za opóźnienia nie tylko w działalności sądów rozpatrujących sprawę, ale również innych władz publicznych, nawet występujących jako strona postępowania (*Godard i Egron przeciwko Francji*). Zdarza się nierzadko, że postępowanie toczy się opieszale z powodu zbyt długo trwającego opracowywania opinii przez biegłych. W sprawie *Capuano przeciwko Włochom* Trybunał stwierdził, iż sąd jest odpowiedzialny za sposób i termin przeprowa-

dzania opinii, bowiem biegli wykonują swoje obowiązki pod kontrolą sędziego ponoszącego odpowiedzialność za sprawny przebieg procesu. Podobnego zdania był Trybunał w sprawie *M. przeciwko Polsce*, gdzie na wydanie opinii psychiatrycznej sąd czekał ponad półtora roku.

Jednak nie wszędzie jest tak źle pod względem przewlekłości postępowania, jak we Włoszech i w Polsce. Warto zatem przez chwilę przyjrzeć się, jak inne państwa radzą sobie z tym problemem i jakie środki odwoławcze w tej mierze funkcjonują w ich prawodawstwach.

Skutecznym środkiem prowadzącym do przyspieszenia postępowania jest niewątpliwie skarga konstytucyjna w tych państwach, w których konstytucja gwarantuje prawo do rozpoznania spraw w rozsądnym terminie. Zarówno konstytucja hiszpańska, jak i niemiecka dopuszczają wniesienie skargi do Trybunału Konstytucyjnego zarzucającej jej naruszenie z powodu przekroczenia granic rozsądnego terminu załatwienia sprawy przez sąd. W Niemczech jeżeli Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdzi naruszenie Konwencji w toczącej się sprawie, sąd musi znaleźć sposób przyspieszenia jej załatwienia. Również w Republice Czeskiej istnieje możliwość złożenia skargi konstytucyjnej zarzucającej naruszenie prawa poprzez przewlekłość postępowania. Trybunał Konstytucyjny uznając słuszność skargi nakazuje zaprzestania naruszeń prawa i poleca władzom przywrócenie stanu istniejącego przed naruszeniem.

Ustawodawstwo francuskie w roku 1993 wprowadziło do procedury karnej środek odwoławczy, który daje prawo

podejrzanemu lub osobie występującej jako strona cywilna w sprawie, do złożenia po upływie roku od daty wszczęcia przeciwko niej śledztwa lub ustanowienia się stroną cywilną, żądania do sędziego śledczego aby postanowił o przekazaniu podejrzanego do dyspozycji właściwego sądu orzekającego, lub podjął decyzję o umorzeniu sprawy. W okresie jednego miesiąca od otrzymania takiego wniosku sędzia śledczy ma obowiązek wydać postanowienie, w którym uznaje żądanie za zasadne i przekazuje sprawę do sądu lub też stwierdza, iż postępowanie powinno być kontynuowane. Gdyby sędzia śledczy nie podjął decyzji w powyższym terminie, podejrzany lub strona cywilna mogą zwrócić się bezpośrednio do izby oskarżeń sądu właściwego do rozpoznania sprawy, która w terminie dwudziestu dni orzeka, co należy zrobić ze sprawą.

W państwach, w których Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka została inkorporowana do wewnętrznego porządku prawnego tych państw, istnieje możliwość stawiania zarzutu przewlekłości postępowania bezpośrednio w środkach odwoławczych od wyroków. Jednakże o skuteczności takich zarzutów świadczy nie sama możliwość ich podniesienia, ale istniejąca praktyka sądowa. Belgijski Sąd Kasacyjny w orzeczeniu „Le Ski” z 27 maja 1971 potwierdził prymat traktatów międzynarodowych nad ustawami krajowymi wywodząc z tego wniosek, iż możliwe jest postawienie przed sądem krajowym zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji z powodu przewlekłości postępowania sądowego. Podobne stanowisko prezen-

tuje tenże sąd w sprawach karnych twierdząc, iż sądy są właściwe do oceny, czy doszło do przekroczenia rozsądnego terminu postępowania i do naprawienia wynikających z tego szkód⁴. Należy w tym miejscu podkreślić, że stwierdzony stan przewlekłości postępowania może mieć wpływ na końcowy rezultat postępowania. Gdyby bowiem okazało się, że przekroczenie rozsądnego terminu postępowania spowodowało utratę wartości dowodów w stopniu uniemożliwiającym dokonanie ustaleń faktycznych, lub miało niekorzystne konsekwencje dla oskarżonego, winno to znaleźć odzwierciedlenie w decyzji sądowej łagodzącej karę lub umarzającej postępowanie. Zasada ta ma odpowiednie zastosowanie przed sądami cywilnymi.

Szwajcarski Trybunał Federalny w jednym z orzeczeń, w których badał problem opóźnień w prowadzeniu spraw sądowych (*ATF 103 V z 19 grudnia 1977*) stwierdził, iż: „jeśli prawo jednostki do ochrony sądowej zostało naruszone z powodu braków kadrowych w sądzie, państwo rządzące się prawem ma obowiązek podjęcia niezbędnych i właściwych kroków w celu przywrócenia gwarancji, których ochrona należy do sądów. Nadmiar spraw do rozpatrzenia lub braki kadrowe nie mogą być usprawiedliwieniem naruszenia prawa o randze konstytucyjnej”⁵.

Również sądy holenderskie starały się satysfakcjonować oskarżonych, wobec których postępowanie karne toczyło się z przekroczeniem rozsądnego terminu. Jednym z przykładów takiego stanowiska jest sprawa tocząca się przed sądem holenderskim, która znalazła finał przed

Europejską Komisją Praw Człowieka w roku 1994 (*sprawa L.v.L. przeciwko Holandii, decyzja z 2 września 1994, skarga No 20773/92*). W sprawie tej Komisja stwierdziła, że skarżący nie miał tytułu prawnego do wniesienia skargi do Strasburga, bowiem holenderski sąd apelacyjny rozpatrujący sprawę, w wydanym wyroku uwzględnił fakt długiego okresu, jaki upłynął pomiędzy wyrokiem sądu pierwszej instancji a pierwszą rozprawą apelacyjną, co znalazło wyraz w łagodniejszej karze więzienia, niż żądana przez oskarżyciela. Komisja uznała, że sąd w sposób dorozumiany przyznał naruszenie art. 6.1 Konwencji i łagodząc karę naprawił szkodę.

Podobnego charakteru sprawa rozpatrywana była przez Trybunał 26 czerwca 2001 (*Beck przeciwko Norwegii, skarga No 26390/95*), który uznał, że w sprawie skarżącego skazanego na karę 2 lat więzienia nie naruszono przepisu art. 6.1 Konwencji. Sąd pierwszej instancji skazując go bowiem za przestępstwo na powyższą karę, w wydanym wyroku uwzględnił fakt, iż postępowanie trwało zbyt długo i wymierzył skarżącemu karę w granicach dolnego zagrożenia. Trybunał zasadniczo podtrzymał zapatrywanie sądu norweskiego, podkreślając, iż nie znalazł wytłumaczenia dlaczego pomiędzy postawieniem skarżącemu zarzutów a wszczęciem procedury sądowej musiały upłynąć aż dwa lata. Zdaniem Trybunału sąd krajowy przyznał w wyroku naruszenie przesłanki „rozsądnego terminu” i zadośćuczynił skarżącemu obniżając karę.

Warto byłoby zastanowić się czy na gruncie prawa polskiego, uwzględniając

treść przepisu art. 91 Konstytucji, nie byłoby możliwe domaganie się stosowania przez sądy tego właśnie rozwiązania w sytuacji naruszenia stanem przewlekłości gwarancji z art. 6 Konwencji.

Jest bowiem oczywiste, że w prawie polskim nie istnieje skuteczny środek odwoławczy pozwalający zaskarżyć przewlekłość postępowania sądowego zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych. Pogląd taki został *expressis verbis* wyrażony przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w precedensowym wyroku w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* z 26 października 2000, skarga No 30210/96. Wyrok ten dotyczył m.in. skargi na przewlekłość postępowania, w związku z czym skarżący podnosił także zarzut na podstawie art. 13 Konwencji, który brzmi: „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

Trybunał w uzasadnieniu wyroku (p. 146) przyznał, że w poprzednio rozpoznawanych sprawach, w których dopatrywał się naruszeń art. 6 Konwencji, nie uznawał za stosowne rozważać dalszych zarzutów skarżących co do naruszenia przepisu art. 13 Konwencji wychodząc z założenia, iż art. 6 traktowany był jako *lex specialis* w stosunku do art. 13. Obecnie jednak, według Trybunału, nadszedł czas aby zrewidować dotychczasowe swoje stanowisko, w szczególności pod wpływem stale rosnącej liczby skarg, w których jedyny bądź główny zarzut dotyczy nieprze-

strzegania rozsądnego terminu postępowania w rozumieniu art. 6.1 Konwencji (p. 148). Trybunał jest zaniepokojony „poważnym niebezpieczeństwem” w postaci znacznych opóźnień w wymiarze sprawiedliwości wobec których skarżący nie mogą skorzystać z żadnego skutecznego środka krajowego.

Z powyższego uzasadnienia orzeczenia w sposób jednoznaczny wynika, iż zamiarem Trybunału jest doprowadzenie do przyjęcia w prawie Państw-Stron Konwencji skutecznego środka zaskarżenia przewlekłości postępowań objętych zakresem gwarancji art. 6 Konwencji. Przypominając treść przepisu art. 1 Konwencji („Wysokie Układające się Strony zapewniamy każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej Konwencji”) Trybunał przywołał swój pogląd wyrażany niejednokrotnie w poprzednich sprawach, że w pierwszej kolejności na krajowych organach ciąży odpowiedzialność za wprowadzenie w życie praw i wolności gwarantowanych Konwencją. Postępowanie przed Trybunałem ma charakter subsydiarny, co wynika z treści art. 13 i 35 § 1 Konwencji. Celem zatem art. 13 Konwencji jest zapewnienie skarżącym takiego środka prawnego, aby mogli uzyskać stosowne zadośćuczynienie (*relief*) w ramach krajowego porządku prawnego za naruszenie ich praw gwarantowanych Konwencją, zanim zdecydują się na skierowanie skargi do organu międzynarodowego. Trybunał nie przesądził jaki konkretny środek prawny powinien zostać stworzony w prawie polskim, ograniczając się do stwierdzenia, iż ma on być skuteczny zarówno pod

względem formalnoprawnym, jak i w praktyce jego stosowania.

Dla ścisłości sprawy dodać należy, iż bardzo podobną do sprawy niniejszej pod względem stanu faktycznego była inna sprawa polska *Mikulski przeciwko Polsce*, w której Komisja w swoim raporcie z 10 września 1999 wprawdzie nie dopatrzyła się naruszenia art. 6.1 Konwencji, jednakże uznała, iż skarżący pozbawiony był skutecznego środka chroniącego jego prawa. Do rozstrzygnięcia sprawy przed Trybunałem jednak nie doszło, bowiem skarżący zawarł ugodę z Rządem, na mocy której Rząd wypłacił mu stosowne odszkodowanie.

W związku z treścią wyroku w sprawie *Kudła*, konieczne stało się wprowa-

dzenie do polskiego prawodawstwa skutecznego środka bądź systemu środków zaskarżenia przewlekłości postępowań w sprawach karnych, cywilnych i sądowno-administracyjnych. Wprawdzie wyrok ten dotyczył przewlekłości w sprawie karnej, to jednakże wobec coraz częściej pojawiających się przed Trybunałem spraw o przewlekłość postępowań cywilnych, niewątpliwym jest, że stworzony środek powinien również takie sytuacje obejmować. Projekt ustawy o środkach prawnych przeciwko naruszaniu prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki został już opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości i obecnie znajduje się w fazie uzgodnień międzyresortowych.

Przypisy

¹ Podaję za: „*Rzetelny proces w rozsądnym terminie w prawie europejskim*” M. A. Nowicki, *Studia Europejskie* 2/97.

² Zobacz: Z. Cichoń, *Sprawiedliwość spóźniona jest zaprzeczeniem sprawiedliwości*, „*Rzeczpospolita*” z 16 czerwca 1999, s. C4.

³ „*Rzeczpospolita*” z 13 sierpnia 1999, s. C3.

⁴ Zobacz orzeczenia wskazane w pozycji 1, s. 64.

⁵ Jak wyżej, s. 66.