

Zbigniew Cichoń

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 50/9-10(573-574), 143-147

2005

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.

DRAWA CZŁOWIEKA



Zbigniew Cichoń

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

Niewiele wart jest dostęp do sądu, jeśli uzyskanie rozpatrzenia sprawy nie jest możliwe w rozsądnym terminie. Z biegiem czasu występują w każdym procesie niekorzystne zjawiska, takie jak choćby zacieranie się w pamięci świadków faktów, o których mają zeznawać, nieodwracalne skutki stanu naruszenia prawa natury ekonomicznej i często pozaekonomicznej (np. zerwanie więzi psychicznej małego dziecka z rodzicem pozbawionym kontaktów), czy też osłabienie skuteczności represji karnej zastosowanej z opóźnieniem

Znakomicie oddaje to angielska paremia *Justice delayed, justice denied* (Sprawiedliwość spóźniona jest zaprzeczeniem sprawiedliwości).

Dlatego też w prawie tak krajowym, jak i międzynarodowym istnieją regulacje prawne gwarantujące prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 Konstytucji), czy w rozsądnym terminie (art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zwanej dalej EKPCz).

Ogromną liczbę spraw rozpoznawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu stanowią właśnie skargi na postępowanie niezachowujące wymogu rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Prowadzi to do swoistego zablokowania rozpoznawania przez Trybunał spraw o poważnych naruszeniach EKPCz przez sprawy dotyczące tylko kwestii naruszenia art. 6 EKPCz w zakresie, w jakim dotyczy on prawa do uzyskania rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

Trybunał stwierdził, że z prac przygotowawczych do EKPCz (*travaux préparatoires*) wynika, iż intencją twórców Konwencji było ustanowienie w postępowaniu krajowym zaspołkojenia realizacji praw wymienionych w Konwencji. Skoro prawem takim jest wynikające z art. 6 EKPCz prawo do uzyskania rozstrzygnięcia sprawy cywilnej lub karnej w rozsądnym terminie, to brak skutecznego środka prawnego przeciwko opieszałości sądu narusza art. 13 EKPCz, który stanowi: „Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zosta-

ły naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu krajowego bez względu na to, czy naruszenia dokonały osoby wykonujące swe funkcje urzędowe”.

Spowodowało to wymuszenie przez Trybunał ustanowienia w szeregu państw prawnych remediów przeciwko przewlekłości postępowań krajowych. I tak we Włoszech tzw. *ustawa Pinto* z 24 marca 2001 r. wprowadziła skargę zmierzającą do stwierdzenia naruszenia prawa rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie i uzyskania wyrównania szkody majątkowej i niemajątkowej. Skarga ta jest wnoszona do sądu apelacyjnego. Wiele rozwiązań z tej ustawy zostało przyjętych w polskiej ustawie z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa stron do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843), która weszła w życie 17 września 2004 r.

Ustawą tą wprowadzono instytucję skargi o stwierdzenie, iż nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ustawa w art. 2 precyzuje, iż chodzi o taką zwłokę, w której postępowanie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy albo dłużej niż to konieczne dla załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, określając takie postępowanie przewlekłym.

Tak więc ustawa wyraźnie rozciąga prawo do skargi na opieszałość dotyczącą zarówno postępowania rozpoznawczego, jak i egzekucyjnego już po uprawomocnieniu się orzeczenia. Jest to dużym plusem, gdyż w EKPCz nie zostało prawo do uzyskania rozstrzygnięcia wyraźnie rozciągnięte na etap postępowania egzekucyjnego i dopiero orzecznictwo Trybunału ustaliło, iż strona ma także prawo do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie również w tym stadium. Trybunał w Strasburgu uznał bowiem, że do rozstrzygnięcia o prawie cywilnym dochodzi w momencie realizacji dochodzonego prawa (sprawa *Estima Jorge przeciwko Portugalii*, wyrok z 21 kwietnia 1998 r.).

Z uznaniem należy przyjąć, iż ustawa w art. 2 ust. 2, wykorzystując dorobek Komisji Praw Człowieka i Trybunału w Strasburgu przyjęła podobne kryteria oceny, czy zaistniała przewlekłość postępowania, a to charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej zawiłości, znaczenie dla strony oraz zachowanie stron postępowania, w szczególności, tej która wniosła skargę, a także terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd lub komornika.

Trzeba żywić nadzieję, iż sądy rozpoznające skargi na przewlekłość postępowania będą korzystały z bogatego dorobku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Komisji Praw Człowieka, w tym także w sprawach polskich, zgodnie z którym sądy odpowiadają za przewlekłość postępowania wynikłą z opieszałości biegłego (sprawa *Musiak przeciwko Polsce* dot. opinii biegłych psychiatrów, sprawa *Capuano przeciwko Włochom*, orzeczenie Komisji w sprawie *Proszak przeciwko Polsce* niezaakceptowane jednak przez Trybunał). Trybunał Praw Człowieka wskazuje od dawna, iż Konwencja zobowiązuje państwa-strony do takiego zorganizowania wymiaru sprawiedliwości, aby wymagania art. 6 ust. 1 EKPCz były spełnione, a także, iż państwo nie odpowiada za spiętrzenie (zablokowanie) spraw, jeśli niezwłocznie podejmie środki zaradcze (sprawa *Zimmermann i Steiner przeciwko Szwajcarii*).

Na uwagę zasługują także te orzeczenia Trybunału, które wskazują, kiedy niezachowanie rozsądnego terminu orzekania nie obciąża państwa. Przyczynienie się strony skarżącej do przewlekłości postępowania podlega ocenie, czy było ono istotne, czy też nie. W sprawach cywilnych Trybunał wymaga pilności strony w pomaganiu sądowi w szybkim rozpoznaniu sprawy. W sprawach karnych Trybunał stoi na stanowisku, iż podejrzany czy oskarżony nie ma obowiązku współpracy z organami prowadzącymi postępowanie, ma prawo milczenia,

skarżenia zastosowanego aresztu, składania wniosku o wyłączenie sędziego. Jednakże inaczej jest oceniane działanie nakierowane na opóźnienie postępowania, jak np. wielokrotne składanie bezzasadnych wniosków o wyłączenie sędziego, odmowa poddania się badaniom, częste składanie niemających szans powodzenia wniosków o uchylenie aresztu tymczasowego.

W kwestii wagi sprawy dla strony Trybunał uznaje, że nie ma jednej miary oceny wagi sprawy. Generalnie, Trybunał zwraca uwagę na konieczność szybszego postępowania, gdy oskarżony pozostaje w areszcie, bo idzie tu o wolność człowieka. Podobnie w sprawach dotyczących kontaktów rodziców z dziećmi, gdzie chodzi o zapobieżenie faktom dokonanym w wyniku pozbawienia kontaktów z dzieckiem któregośkolwiek z rodziców. Również Trybunał w kilku sprawach przeciwko Francji, dotyczących opieszałości postępowań odszkodowawczych dla osób zarażonych wirusem HIV, uznał za konieczne szybkie postępowanie, przyznając im szczególną wagę dla osób poszkodowanych. W takich sprawach Trybunał wymaga od sądów *special dilligence*. Skargę na przewlekłość rozpoznaje sąd przelozony nad tym, przed którym toczy się postępowanie, a w przypadku skargi dotyczącej postępowania egzekucyjnego sąd okręgowy. Natomiast do rozpoznania skargi na opieszałość wojewódzkiego sądu administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny. Skargę składa się do sądu, przed którym toczy się postępowanie. Odstępstwem od tej reguły jest skarga na przewlekłość w stadium dotyczącym egzekucji orzeczenia, kiedy to składa się ją bezpośrednio do sądu okręgowego, w którego okręgu toczy się postępowanie wykonawcze. Ta specyfika zarówno co do sposobu składania skargi, jak i szczebla sądu właściwego (aż po sąd okręgowy) do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania komorniczego wydaje się nieuzasadniona. Być może uczyniono to w imię zachowania jednolitego trybu postępowania, tak w stosunku do przewlekłości sądowej, jak i komorniczej na etapie postępowania wykonawczego.

Ustawa nie dotyczy przewlekłości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, mimo iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału w Strasburgu trybunały konstytucyjne są także zobowiązane do zachowania rozsądnego terminu orzekania (sprawa *Sussman przeciwko Niemcom* z 1997 r. i *Ruiz Mateos przeciwko Hiszpanii* z 1993 r.

Wymogi formalne skargi to, obok wymaganych dla każdego pisma procesowego, żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania i przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie. Bez spełnienia tych specyficznych wymogów skargi sąd właściwy do jej rozpoznania odrzuca ją bez wzywania do uzupełnienia braków (art. 9 ust. 1).

Ten rygoryzm (formalizm) procesowy wydaje się przesadzony i jest realna obawa, że osoby działające bez adwokata mogą spotkać się z częstym odrzuceniem skargi. Zaskakujące są orzeczenia sądów odrzucające skargi złożone przez pełnomocników prowadzących sprawy dotknięte przewlekłością z powodu braku dołączenia do skargi osobnego pełnomocnictwa dotyczącego skargi na opieszałość. Wydaje się, iż taka praktyka narusza art. 91 pkt. 1 k.p.c., zgodnie z którym pełnomocnictwo procesowe obejmuje z samego prawa umocowanie do wszystkich łączących się ze sprawą czynności procesowych, w tym także w postępowaniu egzekucyjnym (art. 91 pkt. 2 k.p.c.). Zawsze zadziwiający jest dużo dalej idący formalizm procesowy w polskim ustawodawstwie niż przyjęty (właściwie jego brak) w postępowaniu przed Trybunałem w Strasburgu, co widać wyraźnie w jakże podobnych instytucjach dotyczących skargi na przewlekłość postępowania. Biorę oczywiście pod uwagę fakt, że w krajowym postępowaniu sąd rozpoznający skargę ma tylko 2 miesiące na jej rozpoznanie i na zalecenie odpowiednich czynności przez sąd lub komornika. Trybunał w Strasburgu nie jest

zobligowany do tak szybkiego działania i sprawy o przewlekłość przed sądami krajowymi toczą się, niestety, latami.

Warte jest podkreślenia to, iż sąd rozpoznający skargę na przewlekłość jedynie na wniosek skarżącego może wydać zalecenia sądowi, którego skarga dotyczy, podjęcia odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie.

Również jedynie na żądanie strony sąd może zasądzić od Skarbu Państwa lub komornika odpowiednią sumę pieniężną nieprzekraczającą 10 000 PLN.

Nie jest to duża kwota, zważywszy na to, iż Trybunał orzeka na podstawie art. 41 EKPCz kwoty rzędu 20 tys. zł (sprawa *Kurzac*) lub większe.

Zasądzenie sumy pieniężnej nie wyłącza jednak dochodzenia naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości postępowania (art. 15).

Skarga podlega opłacie stałej w kwocie 100 PLN podlegającej zwrotowi z urzędu w razie jej uwzględnienia. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego opłata nie należy się w sprawach pracowniczych z uwagi na ich zwolnienie od opłat sądowych. Najwyraźniej Sąd Najwyższy uznał skargę za etap postępowania w sprawie. Przemawia to także za przyjęciem, iż zbędne jest dodatkowe pełnomocnictwo do samej skargi, skoro znajduje się ono w sprawie dotyczącej *meritum*.

Skutkiem wprowadzenia skargi na przewlekłość postępowania jest wymóg jej złożenia dla wyczerpania toku postępowania krajowego przed ewentualnym złożeniem skargi do Trybunału w Strasburgu, i to pod rygorem uznania skargi złożonej do Trybunału za niedopuszczalną (art. 35 EKPCz). Wobec treści art. 14 ustawy dopuszczającej wystąpienie z ponowną skargą w tej samej sprawie po upływie 12 m-cy (dot. skargi w fazie rozpoznawczej postępowania) lub 6 miesięcy (dot. skargi w fazie egzekucyjnej) powstaje pytanie, czy i, ewentualnie, z ilu takich dalszych skarg należy skorzystać, aby Trybunał w Strasburgu uznał, iż został wyczerpany tok postępowania krajowego.

Ponieważ EKPCz wymaga wyczerpania skutecznego środka krajowego (*effective remedy*), przeto wydaje się, że w razie złożenia jednej krajowej skargi należy przyjąć, iż spełniony został warunek z art. 35 EKPCz i można bez ryzyka uznania skargi za niedopuszczalną składać następnie skargę do Trybunału w Strasburgu. Niewątpliwie, jeśli skarga w postępowaniu krajowym była uznana za uzasadnioną, a mimo to nie przyniosło to zakończenia postępowania w rozsądnym terminie, to są duże szanse uwzględnienia skargi przez Trybunał w Strasburgu. W przypadku oddalenia skargi krajowej nie jest wyłączona skarga do Trybunału w Strasburgu, który we własnym zakresie ocenia jej zasadność niezwiązany oceną sądów krajowych, aczkolwiek ryzyko podzielenia oceny sądu krajowego jest zawsze wysokie.

Ustawa dotyczy także skarg już wniesionych do Trybunału w Strasburgu dotyczących naruszenia zachowania rozsądnego terminu orzekania, stanowiąc, iż w okresie 6 m-cy od wejścia w życie ustawy, czyli do 17 marca 2005 r. skarżący mogą w trybie tej ustawy wnieść skargę krajową. Warunkiem wniesienia skargi krajowej jest, aby skarga wniesiona do Strasburga była wniesiona w toku postępowania, którego dotyczy i, by Trybunał nie wydał postanowienia w przedmiocie dopuszczalności skargi (art. 18 ustawy). *A contrario* nie dotyczy ta możliwość skarg złożonych do Trybunału po zakończeniu postępowania, jak i skarg, których rozpoznanie w Strasburgu jest na tyle zaawansowane, iż Trybunał wydał decyzję o dopuszczalności skargi.

Regulacja ta ma brzemiennie skutki dla postępowań zawisłych przed Trybunałem w Strasburgu, wykraczające poza literalnie odczytywaną treść art. 18. Związane jest to ze stanowiskiem Trybunału, który uznaje za konieczne skorzystanie z tej możliwości, traktując ją jako wymóg z art. 35 EKPCz wyczerpania krajowych środków odwoławczych. Tak więc w razie

niezłożenia skargi w postępowaniu krajowym w terminie do 17 marca 2005 r. skarga złożona w Trybunale zostanie uznana za niedopuszczalną. Stanowisko takie zajął Trybunał w wielu sprawach włoskich (np. *Brusco*, decyzja z 6 września 2001 r.), chorwackich (*Nogolica*, decyzja z 5 września 2002 r.) lub słowackich (*Andrasik, Cerman, Bedac, Lachmann, Kocar, Dubravicky i Brazda*; decyzja z 22 października 2002 r.). Trybunał w tych sprawach odstąpił zatem od ogólnej zasady oceny wyczerpania krajowych remediów istniejących w chwili składania do Trybunału skargi. Wychodząc z ogólnej zasady subsydiarności postępowania, Trybunał przyjął, iż w razie gdy złożona do niego skarga nie została jeszcze uznana za dopuszczalną, a w postępowaniu krajowym powstała nowa instytucja stanowiąca remedium na przewlekłość postępowania, to strona ma obowiązek z niej skorzystać. Można mieć wątpliwości co do prawniczej poprawności takiego rozumowania w związku z treścią art. 35 EKPCz. Trzeba jedynie przyznać, że Trybunał postępuje bardzo lojalnie wobec skarżących i poucza ich o celowości złożenia krajowej skargi w takich przypadkach, wskazując na ryzyko uznania w przeciwnym razie skargi za niedopuszczalną.

Złożenie skargi krajowej nie zamyka stronie drogi do złożenia skargi do Trybunału. Jeśli orzeczenie krajowe nie będzie satysfakcjonujące, to strona może złożyć skargę do Trybunału. Dotyczyć to będzie zwłaszcza sytuacji, gdy przyznana kwota określona w ustawie na maksymalnie 10 000 PLN nie będzie satysfakcjonowała strony. Trybunał w sprawie *Scordino* (decyzja z 27 marca 2003 r.) uznał dopuszczalność skargi w przypadkach, gdy zasądzone odszkodowanie nie wyrównuje wystarczająco szkody poniesionej w wyniku przewlekłego postępowania. Trybunał wskazał, że odszkodowanie, zasądzone w postępowaniu ze skargi krajowej, niepozostające w rozsądnej relacji do kwot przyznawanych przez Trybunał w podobnych sprawach, nie może być uznane za zaspokojenie skarżącego, które przestałoby go czynić ofiarą w rozumieniu art. 34 EKPCz naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (*Scordino przeciwko Włochom*, decyzja o dopuszczalności z 27 marca 2003 r.). Takie stanowisko Trybunału i konfrontacja maksymalnie przewidzianej w ustawie kwoty 10 000 PLN jako swojego rodzaju odszkodowania za szkody moralne (ustawa nie precyzuje dokładnie charakteru zasądzonej sumy) z sumami dotychczas zasądzanymi od Polski w sprawach o przewlekłość pozwala przewidzieć, iż często sprawy te będą trafiały do Trybunału. Trybunał bowiem zasądzał od Polski kwoty o wiele wyższe, tytułem wyrównania szkód moralnych (*torte morale*), bo w kwotach 15 000 PLN (sprawa *Styranowski*, wyrok z 30 października 1998 r., sprawa *Dewicka*, wyrok z 4 kwietnia 2000 r.), 20 000 PLN (sprawa *Podbielski*, wyrok z 30 października 1998 r., sprawa *Kurzac*).

Omawiana ustawa być może okaże się przynajmniej częściowo skutecznym remedium przeciwko przewlekłości postępowań, które stanowią zmorę polskich sądów i ludzi poszukujących sprawiedliwości, mającej sens, jeśli jest dana we właściwym czasie. Czas pokaże, czy nadzieje te się spełnią. Aby to nastąpiło, potrzebne jest jasne prawo, a nie inflacja ustaw miernej jakości. Odszukanie ich, przeczytanie, a ponadto zrozumienie przy wzajemnej sprzeczności ustaw też pochłania ogrom czasu przy najlepszej woli stosujących je sędziów. Ustawa może także przyczynić się do odblokowania Trybunału, pod warunkiem że sądy w Polsce będą ją stosowały rozsądnie, nie blokując dostępu do skargi przez restrykcyjną jej wykładnię (przytoczony przypadek odrzucenia skargi z uwagi na brak dodatkowego pełnomocnictwa od adwokata występującego w sprawie dotkniętej przewlekłością). Konieczne jest także zasądzanie na rzecz skarżących sum jak najbardziej zbliżonych do zasądzanych w podobnych sprawach przez Trybunał, aczkolwiek ustawowo ustalony maksymalny pułap 10 tys. PLN a *limine* czyni to rzadko kiedy możliwe.