

Zbigniew Banaszczyk

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia sądowego we właściwym czasie (art. 417 § 3 k.c.)

Palestra 51/9-10(585-586), 9-18

2006

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.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ NIEWYDANIEM ORZECZENIA SĄDOWEGO WE WŁAŚCIWYM CZASIE (ART. 417¹ § 3 K.C.)

1. Dyskusja na temat przewlekłości postępowania sądowego i związanej z nim odpowiedzialności Skarbu Państwa rozgorzała w doktrynie po ratyfikowaniu przez Polskę w dniu 19 stycznia 1993 r. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zwanej dalej Konwencją), a to na skutek wnieszonych na jej podstawie przez poszkodowanych licznych skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (zwanego dalej ETPCz).

2. Problematyka przewlekłości postępowania wiąże się z szerszym zagadnieniem tzw. „prawa do sądu”, które w proceduralnym aspekcie obejmuje trzy warunki rozpatrzenia sprawy: jawności, sprawiedliwości i braku nieuzasadnionej zwłoki. Warunki te wynikają nie tylko z Konstytucji RP, ale znajdują także potwierdzenie w art. 6 Konwencji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez ustanowiony ustawą niezawisły i bezstronny sąd¹.

Po wydaniu przez Trybunał w Strasburgu wyroku w sprawie *Kudła* przeciwko Polsce², w którym powołując się na art. 13 Konwencji Trybunał stanął na stanowisku, że właściwa interpretacja art. 13 polega na uznaniu, iż gwarantuje on skuteczny krajowy środek odwoławczy od zarzutu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, konieczne stało się stworzenie w ramach polskiego systemu prawnego instytucji umożliwiającej stronom postępowań sądowych wnoszenie skarg w związku z ich przewlekłością. Stąd też, jak należy sądzić, ustawą z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843) – zwaną dalej ustawą, uregulowano zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania

¹ J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 66.

² Zob. obszernie, M. Sykulska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, GSP 2005, t. 13, s. 390 i n. Por. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 371–372.

skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu (art. 1 ust. 1 ustawy)³.

3. Ustawa regulująca obszar skarg na przewlekłość postępowania sądowego ma zastosowanie do tych przypadków przewlekłości postępowania, które mają miejsce po dniu wejścia jej w życie. Jej przepisy nie mogą więc zostać zastosowane do postępowań, w których opóźnienia usunięto przed dniem wejścia w życie ustawy, ani po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie⁴. Jednakże, jeżeli opóźnienia w rozpoznawaniu sprawy istniały już w dacie wejścia w życie ustawy, to jej przepisy mają do nich zastosowanie⁵.

4. Przesłanką uprawniającą do wniesienia skargi jest naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, czyli innymi słowy przewlekłość postępowania.

Zgodnie z art. 2 ustawy przewlekłość postępowania ma miejsce, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż jest to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy⁶.

Ustawodawca wskazał również kryteria pozwalające ustalić, czy w konkretnej sprawie nastąpiła przewlekłość postępowania. Stosownie bowiem do art. 2 ust. 2 ustawy, dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając: charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Zgodnie z orzecznictwem SN, „ocena dokonywana przez sąd właściwy dla rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania nie odnosi się do wcześniejszych

³ Zgodnie z art. 1 ust. 2 przepisy ustawy stosuje się odpowiednio, gdy na skutek działania lub bezczynności sądu albo komornika sądowego doszło do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. W zakresie dotyczącym przewlekłości tego postępowania por. M. Krakowiak, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, PPE 2005, nr 1–6, s. 22 i n. oraz cytowana tam literatura.

⁴ Zasadnicze podłoże i uwarunkowanie prawne rozważania aspektów intertemporalnego oddziaływania przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania stanowi uniwersalna zasada nieretroakcji przepisów prawa; zob. uchwała SN z 19 stycznia 2005 r., III SPP 115/04, OSNP 2005, nr 9, poz. 135.

⁵ Uchwała SN z 18 stycznia 2005 r., III SPP 113/04, MoP 2005/3/130.

⁶ Pojęcie danej sprawy obejmuje – jak to wynika z art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1 ustawy – tak sprawę w postępowaniu rozpoznawczym, jak i sprawę egzekucyjną lub inną dotyczącą wykonania orzeczenia sądowego.

etapów postępowania w sprawie, które zostały już zakończone (zamknięte) w wyniku wydania stosownych orzeczeń, lecz jedynie do etapu postępowania przed tym sądem, przed którym postępowanie to nadal się toczy”. Należy jednakże zaznaczyć, iż „ocena terminowości i prawidłowości czynności podejmowanych przez sąd na tym (aktualnym) etapie postępowania powinna być dokonywana przy uwzględnieniu przebiegu i wyników także wszystkich wcześniejszych etapów postępowania w tej sprawie (art. 12 ust. 2 i ust. 3 ustawy) skoro postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania ma w istocie służyć dyscyplinowaniu czynności podejmowanych na etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie i nie może być dodatkową przyczyną powodującą przedłużenie czasu jego trwania”⁷.

W świetle art. 2 ustawy brak jest również podstaw do przyjęcia, że „pojęcie nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu”, którego dotyczy skarga, może obejmować także zwłokę, która jeszcze nie wystąpiła, a jedynie może wystąpić w przyszłości. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w art. 12 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, uwzględniając skargę, sąd stwierdza, że w postępowaniu, którego ona dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania. Do wniosku takiego prowadzi nie tylko wykładnia gramatyczna, ale także logiczna. W kategoriach logicznych nie jest bowiem możliwe odnoszenie przewlekłości lub zwłoki do czasu przeszłego. „Nie oznacza to jednak, że realna perspektywa wystąpienia nieuzasadnionej zwłoki w przyszłości nie ma znaczenia dla treści orzeczenia w sprawie o przewlekłość postępowania. Może ona stanowić jeden z elementów, który powinien być uwzględniany przez sąd przy orzekaniu o zastosowaniu środków przewidzianych w art. 12 ust. 3 i 4 ustawy. Dotyczy to jednak, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy, wyłącznie sytuacji, w której sąd stwierdził już przewlekłość postępowania. Tylko bowiem w takiej sytuacji może on orzec o zastosowaniu tych środków”⁸.

5. Centralnym zagadnieniem dotyczącym odpowiedzialności władzy publicznej za przewlekłość postępowania jest ocena czasu jego trwania. Z uwagi na szczególnie cenne w tym względzie wywody J. Przybylskiej⁹, w tym miejscu ograniczę się do przytoczenia zasadniczego jej stanowiska.

Ocena czasu trwania postępowania może być dokonana w dwojaki sposób i zostać uzyskana poprzez odpowiedź na jedno z dwóch pytań: albo (1) ile czasu efektywnie zużywa się na rozprawę bądź łącznie na wszystkie posiedzenia (tzw. czas wydatkowany), albo też (2) jak długo trwa oceniany rodzaj postępowania od momentu wpłynięcia pozwu lub wniosku o wszczęcie postępowania do sądu do momentu jego zakończenia?

⁷ Tak SN w orz. z 18 lutego 2005 r., III SPP 19/05, OSNP 2005, nr 17, poz. 277; por. także orz. SN z 12 maja 2005 r., III SPP 76/05, OSNP 2005, nr 21, poz. 345.

⁸ Zob. orz. SN z 17 listopada 2004 r., III SPP 21/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 74 oraz orz. SN z 5 grudnia 2005 r., III SPP 78/05, OSNP 2005, nr 21, poz. 347.

⁹ J. Przybylska, *Odpowiedzialność...*, s. 68–72.

ETPCz opowiedział się stanowczo za drugim z przedstawionych rozwiązań, wiążąc przesłankę naruszenia rozsądnego terminu z łącznym czasem, jaki jest niezbędny do rozstrzygnięcia sprawy. Tym samym dla możliwości wykazania tej przesłanki odpowiedzialności istotne jest więc wskazanie terminu początkowego i końcowego ocenianego postępowania.

Najczęściej początek dochodzenia roszczeń w sprawach cywilnych wiązany jest z wniesieniem pozwu lub wniosku o wszczęcie postępowania. Należy jednakże zwrócić uwagę, iż ETPCz, dokonując szerokiej wykładni terminu początkowego, upatruje go w pierwszym zgłoszeniu roszczenia przed właściwym podmiotem powołanym lub upoważnionym, w myśl przepisów prawa, do „rozpatrzenia” danej sprawy, wiążąc moment wszczęcia postępowania z chwilą rozpoczęcia tzw. postępowania przedsądowego (prejurysdykcyjnego). W odniesieniu natomiast do końcowego terminu przyjmuje się, że następuje on wraz z wydaniem „ostatniego orzeczenia w sprawie”, przy czym, jeżeli orzeczenie to jest zaskarżalne, termin końcowy następuje z chwilą bezskutecznego upływu terminu przewidzianego dla zaskarżenia orzeczenia (wyroku lub postanowienia). Należy jednak zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do ustalenia terminu końcowego ETPCz w jednym z wyroków stwierdził, że rozstrzygający jest tu moment, w którym dochodzone przez skarżącego roszczenie stało się rzeczywiście skuteczne, więc kiedy zostało ostatecznie zaspokojone. W powyższym ujęciu przy ustalaniu rozsądnego czasu trwania postępowania w danej sprawie będzie zatem brana pod uwagę także długość postępowania egzekucyjnego¹⁰, w sytuacji gdy zaspokojenie dochodzonego żądania może być zrealizowane dopiero w tej fazie.

Oceniając długotrwałość postępowania, należy uwzględniać także wszelkie wydarzenia procesowe zachodzące pomiędzy terminem początkowym a końcowym, a zatem wszelkie stadia odwoławcze, a także – w ograniczonym zakresie, tj. jedynie w przypadku postępowania incydentalnego lub postępowania w kwestii wstępnej – postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Ustalone w powyższy sposób granice trwania postępowania podlegają następnie ocenie z punktu widzenia jego zgodności z zagwarantowanym skarżącemu prawem do sądu. Ustalone w praktyce orzeczniczej granice trwania postępowania nie powinny być zatem kojarzone jedynie z samym tylko czasem, pojmowanym jako dający się określić (miesiące, lata) przedział jego trwania. Ostatecznie bowiem ocenie podlega to, czy w ustalonych granicach czasu trwania konkretnej sprawy doszło do uchybień powodujących nadmierną zwłokę w rozstrzyganiu żądań skarżącego.

6. W odniesieniu do przyczyn przewlekłości postępowania można stworzyć

¹⁰ Zatem gdy strona postępowania cywilnego musi wszcząć postępowanie egzekucyjne dla uzyskania zasądzonego świadczenia, należy je uznać za „drugie stadium postępowania co do *meritum* sprawy”, a więc będzie także oceniane w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji. Tak M. Krakowiak, *Skarga...*, PPE 2005, nr 1–6, s. 21.

pewne, dające się usystematyzować grupy tych zdarzeń, podzielonych ze względu na ich źródła.

Najczęściej wyróżnianą grupę stanowią przypadki związane z brakami organizacyjnymi w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Należy podkreślić, iż Konwencja nakłada na państwa obowiązek zorganizowania systemów prawnych w sposób umożliwiający sądom spełnienie wszystkich wynikających z niego warunków, łącznie z obowiązkiem rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Nie można zatem bronić się przed zarzutem przewlekłości postępowania sądowego, wskazując na trudne, z przyczyn ekonomicznych, organizacyjnych lub kadrowych, warunki wymiaru sprawiedliwości. W orzecznictwie zarysował się jednak pogląd, zgodnie z którym „nie można jednak wyrokować o zachowaniu lub niezachowaniu rozsądnego terminu rozpatrzenia konkretnej sprawy, ograniczając się wyłącznie do badania okoliczności towarzyszących tej tylko sprawie. Obowiązek bowiem rozpoznania przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (w rozsądnym terminie) dotyczy wszystkich spraw wpływających do sądu. Wszystkie te sprawy powinny być rozpatrywane, co do zasady, według kolejności wpłynięcia (§ 25 ust. 2 i § 31 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 169, poz. 1646). Prowadzi to do wniosku, że ocena zarzutu przekroczenia przez sąd rozsądnego terminu rozpatrzenia sprawy nie może nie uwzględniać przeciętnego czasu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy w prawidłowo funkcjonującym sądzie”¹¹.

Kolejną grupę przyczyn przewlekłości stanowią te, które mają swoje źródło w strukturze samego postępowania, albowiem „zasady procesowe, jak i poszczególne przepisy dotyczące procedury, mają istotny wpływ na jej dynamikę”, a co za tym idzie na możliwość powstania przewlekłości¹².

Wreszcie ostatnią grupą przypadków stanowiących źródło przewlekłości są działania bądź zaniechania samych podmiotów postępowań. Dotyczy to wszakże takich przypadków, w których organ prowadzący postępowanie nie miał wpływu na zachowanie się jego uczestników¹³. Podkreśla się, że korzystanie przez uczestników postępowania z prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oznacza nie tylko obowiązek powstrzymania się od czynności mających na celu wyłącznie przedłużenie sprawy¹⁴, ale i podjęcia niezbędnych kroków umożliwiających

¹¹ Tak orz. NSA z 26 listopada 2004 r., GPP 1/04, ONSAiWSA 2005, nr 5, poz. 97.

¹² Zob. orz. SN z 8 marca 2005 r., III SPP 34/05, OSNP 2005, nr 20, poz. 327, w którym SN podkreślił, iż „Rzeczpospolita Polska ma, wypływający z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), obowiązek takiego organizowania systemu jurysdykcyjnego, aby właściwe sądy mogły podjąć rozstrzygnięcia w rozsądnych terminach”.

¹³ Tak np. orz. SA w Katowicach z 17 listopada 2004 r., II S 8/04, KZS 2005, nr 6, poz. 103.

¹⁴ „Nie można zasadnie postawić sądowi zarzutu dopuszczenia do przewlekłości postępowania w sytuacji, gdy przyczyną wydłużenia czasu trwania tego postępowania jest fakt, że uczestnik postępo-

sprawnym przebiegu postępowania. Niektórzy uznają wręcz, że brak dbałości strony o sprawny przebieg postępowania należy traktować jako jej przyczynienie się do powstania przewlekłości, które może prowadzić nawet do skutku w postaci odmowy udzielenia ochrony w ramach omawianej skargi¹⁵.

7. Zgodnie z art. 5 ustawy skargę na przewlekłość postępowania wnosi się w toku postępowania w sprawie do sądu, przed którym toczy się postępowanie. Należy podkreślić, iż uprawniony może wnieść skargę tylko na przewlekłość takiego postępowania¹⁶, które toczy się z jego udziałem i które wymienione jest w art. 3 ustawy¹⁷.

8. Sądem właściwym do rozpoznania sprawy ze skargi o przewlekłość postępowania jest sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie (art. 4 ust. 1 ustawy)¹⁸, z wyjątkiem skargi o ewentualną przewlekłość postępowania przed Sądem Najwyższym lub Naczelny Sąd Administracyjny. W tych ostatnich bowiem przypadkach skargę rozpatrywać będzie odpowiednio Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny (art. 4 ust. 2 ustawy)¹⁹.

9. W sprawie skargi o przewlekłość postępowania sąd wydaje orzeczenie w terminie dwóch miesięcy, licząc od daty złożenia skargi (art. 11 ustawy), przy czym – co wynika z istoty tego postępowania – może skargę uwzględnić lub oddalić (art. 12 ustawy).

Podstawowym efektem uwzględnienia skargi jest – zgodnie z art. 12 ust. 2 usta-

wania czyni użytek z przysługujących mu w tym postępowaniu uprawnień procesowych, w tym między innymi takich, jak zgłaszanie wniosków o wyłączenie sądu lub sędziego, o zwolnienie z kosztów sądowych, o przeprowadzenie kolejnych dowodów, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie, wnoszenie zażaleń lub innych środków odwoławczych” – orz. SN z 18 lutego 2005 r., III SPP 19/05, OSNP 2005, nr 17, poz. 277.

¹⁵ Zob. J. Przybylska, *Odpowiedzialność...*, s. 73 i cytowana tam literatura.

¹⁶ Ustawodawca wyłączył postępowanie egzekucyjne w administracji z zakresu stosowania instytucji skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania. Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 54 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968) zobowiązanemu przysługuje skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Na przewlekłość postępowania egzekucyjnego skarga przysługuje również wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, a także podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku. W orzecznictwie podkreślono autonomiczny charakter skargi na przewlekłość zawartej w art. 54 u.p.e.a. w stosunku do skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a. Tak M. Krakowiak, *Skarga...*, PPE 2005, nr 1–6, s. 24.

¹⁷ Skarga na przewlekłość postępowania nie przysługuje zatem na przewlekłość postępowania dyscyplinarnego prowadzonego np. przez organy adwokatury. Tak orz. SN z 16 czerwca 2005 r., KSP 3/05, OSNKKW 2005, nr 9, poz. 87.

¹⁸ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 374.

¹⁹ Zob. orz. SN z 18 lutego 2005 r., III SPP 14/05, OSNP 2005, nr 16, poz. 261, w którym SN stwierdził, iż nie jest on właściwy do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania toczącego się przed sądem okręgowym, choćby obejmowała ona także uprzednie postępowanie przed sądem apelacyjnym.

wy – stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania. Na zawarte w skardze żądanie skarżącego sąd może także zlecić podjęcie w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty²⁰, jednakże zalecenia te nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy (art. 12 ust. 3 ustawy). Również na żądanie skarżącego sąd przy uwzględnieniu skargi może przyznać – na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy – od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika²¹, „odpowiednią sumę pieniężną” w wysokości nieprzekraczającej 10 000 zł. Kwota ta stanowi górną granicę sumy pieniężnej, jaka może zostać przyznana w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania.

10. W zakresie oceny charakteru prawnego przewidzianej w art. 12 ust. 4 ustawy „odpowiedniej sumy pieniężnej” należy stwierdzić, że zastosowana w ustawie redakcja odpowiednich przepisów stosunkowo wyraźnie wskazuje na to, iż ustawa nie reguluje w żadnym zakresie sposobu naprawienia ewentualnej szkody lub krzywdy wyrządzonej stronie poprzez przewlekłość prowadzonego postępowania. Po pierwsze, dla jej określenia ustawodawca nie posługuje się łatwym do zastosowania terminem odszkodowania lub zadośćuczynienia, mimo iż – wobec braku ustawowych kryteriów wyznaczających wysokość tej kwoty – stopień dolegliwości zarzuconej przewlekłości dla skarżącego może odgrywać tu niepoślednią rolę. Po drugie, należy wyeksponować fakt odpowiedniej redakcji art. 15 ustawy. Stosownie do tego przepisu strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika. Ze sformułowania tego przepisu wynika zatem, że ustawodawca nie traktował „odpowiedniej sumy pieniężnej” jako kwoty zaliczanej na poczet ewentualnego odszkodowania, a więc pełniącej funkcję kompensacyjną²². Jedyna relacja pomiędzy kwotą

²⁰ „W ramach uprawnień z art. 6 ust. 3 (ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki) sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania nie może kierować bezpośrednio do komornika zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności. Natomiast może zobowiązać w trybie art. 6 ust. 3 dany sąd rejonowy do skutecznego nadzoru nad komornikiem w ramach art. 759 § 2 k.p.c.” – M. Krakowiak, *Skarga...*, s. 29.

²¹ Jak wskazuje M. Krakowiak, *Skarga...*, s. 32: „Nie ma bowiem znaczenia fakt, iż na podstawie art. 24 ust. 1 *in principio* ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, ten organ egzekucyjny ma obowiązek zawrzeć umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogą zostać wyrządzone w związku z jego działalnością egzekucyjną, a ubezpieczenie to obejmuje m.in. odpowiedzialność cywilną za szkody wyrządzone w następstwie działania lub zaniechania ubezpieczonego (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej komorników sądowych – Dz.U. Nr 232, poz. 2326). Kwota pieniężna, którą sąd fakultatywnie może zasądzić w przypadku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania, i tylko na wyraźne żądanie skarżącego zawarte w treści skargi, nie ma charakteru odszkodowania za szkodę, jakie ewentualnie podmiot poniósł w związku z przewlekłością postępowania”.

²² Por. podobnie M. Zbrojewska, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, „Palestra” 2004,

przyznaną skarżącemu w ramach postępowania uregulowanego ustawą z kwotą odszkodowania zasądzoną na jego rzecz na podstawie art. 417 ¹ § 3 k.c. wynika – o czym poniżej – z zastosowania w procesie odszkodowawczym zasady *compensatio lucri cum damno*. Dlatego też należy przychylić się do przedstawionego w doktrynie poglądu, iż „odpowiednia suma pieniężna” jest pojęciem różnym od znanych polskiemu kodeksowi cywilnemu pojęć „odszkodowania” czy „zadośćuczynienia” i stanowi instytucję znaną wyłącznie omawianej ustawie²³.

11. Choć ustawodawca nie ustalił kryteriów oceny zasadności żądania przez skarżącego „odpowiedniej sumy pieniężnej”, to – mimo iż nie ma ona charakteru odszkodowawczego – w doktrynie podnosi się, iż przy jej zasądzeniu sąd winien brać pod uwagę, czy na skutek przewlekłości postępowania strona doznała jakiegś dolegliwości mającej wymiar majątkowy lub niemajątkowy, a w razie odpowiedzi pozytywnej skarżący winien ten fakt udowodnić. Nie można podzielić jednak poglądu, iż wysokość zasądzonej „odpowiedniej sumy pieniężnej” zależy od wyrażonego w pieniądzu rozmiaru doznanej dolegliwości, który musi być dodatkowo przez skarżącego udowodniony²⁴.

Wydaje się, że dla ustalenia zasadności żądania przez skarżącego przyznania mu „odpowiedniej sumy pieniężnej” i określenia jej wysokości należy – poza kryterium dolegliwości ustalonej przewlekłości postępowania dla strony – brać także pod uwagę wpływ sądu na powstanie tej przewlekłości, a w szczególności to, czy przyczyną jej powstania są okoliczności „zależne” od sądu prowadzącego oceniane postępowanie, czy też od niego niezależne. Przy takim ujęciu kryteriów uzasadniających przyznanie skarżącemu „odpowiedniej sumy pieniężnej”, w tym ustalenia jej wysokości, przewidziana ustawą kwota zasądzana od sądu na rzecz skarżącego jest swoistego rodzaju sankcją nakładaną na sąd przewlekłe rozpoznający sprawę.

12. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy, postanowienie uwzględniające skargę na przewlekłość postępowania wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do faktu stwierdzenia tej przewlekłości. Ustawodawca nie przesądził jednak, czy w postępowaniu o odszkodowanie sąd, uwzględniając roszczenie powoda, winien – i ewentualnie na jakiej podstawie – wziąć pod uwagę wcześniejsze zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej, przyznanej w po-

Nr 11–12, s. 29. Zdaniem autorki, „suma pieniężna przyznana od Skarbu Państwa stanowi jedynie rekompensatę za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki i nie stanowi naprawienia szkody”. Zob. także E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 373–374.

²³ Tak A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, MoP 2005, nr 11, s. 538, odmiennie, jak należy sądzić, choć w odniesieniu do projektu ustawy, J. Przybylska, *Odpowiedzialność...*, s. 83 oraz E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 373, która „odpowiednią sumę pieniężną” traktuje jako „swoiste zadośćuczynienie”, które jednak poza satysfakcją majątkową dla poszkodowanego zawiera element prewencyjno-dyscyplinujący organ, który dopuścił się przewlekłości.

²⁴ Jak przyjmuje A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga...*, s. 538.

stępowaniu ze skargi na przewlekłość, i pomniejszyć żądane odszkodowanie o tę kwotę²⁵. Ze względu na powszechne stosowanie w sprawach odszkodowawczych zasady *compensatio lucri cum damno*, wyrażającej metodę pomniejszania odszkodowania o korzyści uzyskane w wyniku wyrządzenia szkody, wydaje się, iż sąd w procesie odszkodowawczym winien, uwzględniając roszczenie, wziąć pod uwagę wcześniejsze zasądzenie kwoty uzyskanej w postępowaniu ze skargi na przewlekłość²⁶. W powyższym ujęciu „odpowiednia suma pieniężna” pozostaje bowiem w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem powodującym szkodę, jakim jest przewlekłość postępowania. Kwota ta, nie pełniąc funkcji odszkodowawczej, stanowi zatem korzystne następstwo wynikłe z powstałej przewlekłości, które w procesie odszkodowawczym musi zostać uwzględnione poprzez odpowiednie pomniejszenie zasądzonej kwoty odszkodowania.

13. Mimo że skarga o przewlekłość wnoszona jest w toku postępowania w sprawie i dotyczy postępowania, które nie zostało jeszcze zakończone w danej instancji, albowiem omawiana instytucja ma na celu przyspieszenie tego postępowania²⁷, to jednak, zgodnie z art. 16 ustawy, strona, która nie wniosła tej skargi, może dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Wskazana zależność potwierdza tezę o odrębności instytucji skargi na przewlekłość – w ramach której możliwe jest zasądzenie na rzecz skarżącego odpowiedniej sumy pieniężnej – od ochrony odszkodowawczej, realizowanej w oparciu o art. 16 ustawy na podstawie art. 417 k.c. albo w oparciu o art. 15 ustawy na podstawie art. 417¹ § 3 k.c.²⁸.

W przypadku dochodzenia odszkodowania przez stronę, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania, a więc w trybie art. 16 ustawy, przewlekłość ta będzie oceniana w ramach przesłanki niezgodnego z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej (sądowniczej). Będzie ona kwalifikowana raczej jako działanie, chociażby z tego powodu, iż ze względu na ostateczne zakończenie postępowania co do istoty, każde jego opóźnienie może być odniesione wyłącznie do działania, a nie zaniechania. W powyższym aspekcie przewlekłość postępowania sądowego może być rozumiana zgodnie z określeniem zawartym w art. 2 ust. 1 ustawy. Za przewlekłe uznamy więc takie postępowanie, w którym rozpoznanie sprawy trwa dłużej niż to jest konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Truizmem jest twierdzenie, iż każde przewlekłe postępowanie sądowe jest niezgodne z prawem. Niezgodność z pra-

²⁵ Zob. obszernie A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga...*, s. 538.

²⁶ Odmienne E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 373–374.

²⁷ Zob. M. Zbrojewska, *Skarga...*, s. 24.

²⁸ Należy także wskazać, że regulacja zawarta w art. 16 ustawy wywołuje taki skutek, że każdy, kto będzie chciał złożyć skargę do ETPCz, będzie musiał uprzednio – dla spełnienia wymogu przewidzianego w art. 35 ust. 1 Konwencji, jakim jest wykorzystanie środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym państwa, przeciwko któremu skarga jest kierowana – wytoczyć powództwo w oparciu o art. 417 k.c.; tak M. Zbrojewska, *Skarga...*, s. 30.

wem badanego zachowania się organu władzy sądowniczej winna być zatem ustalana wedle takich samych kryteriów, jakie znalazłyby zastosowanie w świetle art. 2 ust. 2 ustawy, przy uwzględnieniu (zgodnie z zasadą prymatu postanowień umów międzynarodowych nad prawem krajowym) postanowień Konwencji.

14. W doktrynie pojawiają się głosy²⁹, iż kontrola szybkości załatwiania spraw sądowych, i tym samym wpływanie na realizację zasady sprawności postępowania sądowego, była i jest możliwa do uzyskania bez sięgania do instytucji skargi na przewlekłość postępowania. Wskazuje się w tym przypadku na istniejące od dawna w polskim porządku prawnym przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz.U. Nr 187, poz. 1564), a zwłaszcza jego:

– § 7, statujący zadania prezesa sądu w postaci analizy materiałów statystycznych dotyczących pracy nadzorowanych sądów, stanu zaległości i sprawności postępowania, efektywności pracy sędziów, asesorów i referendarzy, a także w postaci bieżącej lub okresowej kontroli toku postępowania w sprawach indywidualnych, w przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących, że są one prowadzone niesprawnie lub z naruszeniem prawa, oraz

– § 8, zgodnie z którym przewodniczący wydziału powinien kontrolować wykonywanie obowiązków przez sędziów poprzez ocenę sprawności postępowania zwłaszcza w sprawach, w których postępowanie toczy się przewlekłe,

a także § 38 punkt 9 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 listopada 1987 r., Dz.U. Nr 38, poz. 218), stosownie do którego prezes sądu ma obowiązek rozpatrywania skarg, wniosków i listów obywateli dotyczących pracy sądu.

Z uwagi na powyższe przepisy, podkreślano, iż wprowadzenie niniejszej ustawy nie było absolutnie konieczne, zwłaszcza w świetle wyraźnego brzmienia art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z dawnym art. 417 k.c., a także – dodajmy – treścią obecnego art. 417 k.c.

15. Wydaje się ostatecznie, na co zwrócono już uwagę w doktrynie³⁰, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, którego celem było przeciwdziałanie przewlekłości postępowań sądowych, prowadzi jedynie pozornie do skrócenia procesu reakcji porządku prawnego na patologię przewlekłości postępowań sądowych. Zamierzony przez ustawodawcę efekt byłby możliwy bowiem do osiągnięcia w dłuższym okresie czasu, także wyłącznie przez zastosowanie instytucji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przewlekłością w wykonywaniu tego obszaru władzy publicznej.

²⁹ Tak A. Góra-Błaszczykowska, *Skarga...*, s. 535; zob. także J. Przybylska, *Odpowiedzialność...*, s. 84–85.

³⁰ J. Przybylska, *Odpowiedzialność...*, s. 84.