

Tadeusz Zembrzuski

Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Palestra 51/9-10(585-586), 27-37

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.

NIEZASKARŻALNOŚĆ ORZECZEŃ W PRZEDMIOCIE SKARGI NA NARUSZENIE PRAWA STRONY DO ROZPOZNANIA SPRAWY W POSTĘPOWANIU SĄDOWYM BEZ NIEUZASADNIONEJ ZWŁOKI¹

Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wprowadzona ustawą z 17 czerwca 2004 r.² ma na celu usprawnienie postępowania sądowego³, jak również zagwarantowanie obywatelom prawa do uzyskania rozstrzygnięcia swej sprawy w rozsądnym terminie, co wynika zarówno z przepisów Konstytucji, jak również z norm prawa międzynarodowego⁴. Zapewnienie skuteczności ochrony sądowej wiąże się nierozdzielnie ze sprawnością i szybkością postępowania, które należy uznać za jeden z elementów prawa do sądu⁵. Wszelkie opóźnienia postępowania sądowego prowadzą bowiem do osłabienia roli i zaufania do sądów oraz skutkować mogą w społeczeństwie utratą wiary w możliwość skutecznego dochodzenia przysługujących obywatelom praw przed organami wymiaru sprawiedliwości.

Zjawisko przewlekłości postępowania od lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia stało się palącym problemem. Ogromny wzrost liczby spraw w sprawach cywilnych w sposób widoczny wydłużył czas ich rozpoznawania, co stało się od-

¹ Po złożeniu niniejszej publikacji do druku Sąd Najwyższy w uchwale z 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, LEX nr 175152, stwierdził, że na postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego zażalenie nie przysługuje. Uchwale tej nadano moc zasady prawnej. Wyrażone w niej poglądy są zgodne ze stanowiskiem prezentowanym przez Autora.

² Dz.U. Nr 179, poz. 1843, zwana dalej „ustawą”.

³ Ustawa odnosi się zarówno do postępowania cywilnego, karnego jak i administracyjnego. Niniejsze rozważania ograniczają się do zagadnień procedury cywilnej.

⁴ Zgodnie z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

⁵ Szerzej zob. P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2005; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 66 i n.

czuwalne zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich⁶. Wprowadzenie do krajowego porządku prawnego przedmiotowej skargi wiąże się również z doświadczeniami wynikającymi z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Orzeczenie w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* (sygn. 3021/96)⁷ stało się bezpośrednim bodźcem do podjęcia prac legislacyjnych⁸. Trybunał stwierdził bowiem, że nieoddanie do dyspozycji obywatela jakiegokolwiek drogi sądowej pozwalającej skarżyć przewlekłość postępowania należy uznać za naruszenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.⁹

Przyjęte rozwiązania ustawowe w znacznym stopniu odwołują się do kryteriów wypracowanych przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przy ocenie wystąpienia przewlekłości należy mieć na względzie charakter konkretnej sprawy, stopień faktycznej i prawnej zawichości, znaczenie sprawy dla strony, jak również zachowanie się stron w trakcie postępowania, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Skarga o stwierdzenie naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi *novum* w polskim prawie. Problematyka nowej ustawy spotkała się z żywym zainteresowaniem doktryny¹⁰. Nowe rozwiązania zapewnić mają ochronę w przypadku wystąpienia nieuzasadnionej zwłoki, będącej wynikiem zarówno działania, jak i bezczynności właściwego organu. Skarga jest rozpoznawana przez sąd bezpośrednio przełożony nad sądem, którego ona dotyczy, natomiast w przypadku skargi dotyczącej przewlekłości dotyczącej postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia właściwy jest sąd okręgowy, w okręgu którego prowadzona jest egzekucja lub wykonywane są inne czynności, a gdy egzekucja lub inne postępowanie dotyczące wykonania orzeczenia sądowego prowadzone jest w dwóch lub więcej okręgach – sąd, w okręgu którego dokonano pierwszej czynności.

⁶ Zob. T. Ereciński, K. Weitz, *Efektywność ochrony prawnej udzielanej przez sądy w Polsce*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 10, s. 33.

⁷ Zob. M. A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004 r.*, wyd. Zakamycze, Kraków 2005, s. 1286 i n., omówienie B. Gronowska, *Sprawa Kudli przeciwko Polsce*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 1, s. 119.

⁸ Również inne państwa przyjęły analogiczne rozwiązania, szerzej. zob. M. A. Nowicki, *Środki służące pokrzywdzonym w związku z przewlekłością spraw sądowych (Krótki przegląd sytuacji w Europie)*, „Jurysta” 1999, nr 1, s. 23 i n.

⁹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹⁰ Szerzej zob. M. Babiak, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Radca Prawny” 2005, nr 3, s. 38 i n.; B. Draniewicz, *O pojęciu nieuzasadnionej zwłoki w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Radca Prawny” 2005, nr 3, s. 45 i n.; A. Góral-Błaszczkowska, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 11, s. 534 i n.; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 65 i n.; M. Zbrojewska, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, „Palestra” 2004, nr 11–12, s. 21 i n.

Pojawia się pytanie o możliwość kontroli rozstrzygnięć wydawanych w przedmiocie oceny przewlekłości postępowania. Zawsze bowiem istnieje możliwość popełnienia błędów, prawdopodobieństwo wystąpienia pomyłek oraz różnego rodzaju wad w wydawanych przez sądy orzeczeniach. Błędów będących konsekwencją ludzkiej ułomności nigdy nie da się uniknąć i wyeliminować, nawet przy bardzo sumiennym i skrupulatnym analizowaniu spraw przez sędziów.

W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwości weryfikowania orzeczeń wydawanych w wyniku rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania i ustalenia ewentualnego katalogu środków prawnych przysługujących przeciwko skardze, należy przyrzeć się celowi i funkcji przyjętej instytucji, jak również dokonać oceny charakteru tego postępowania.

Wydaje się, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość ma charakter wypadkowy, incydentalny¹¹. Bez wątplenia kwestia przewlekłości postępowania ma jedynie charakter wtórny wobec postępowania zasadniczego toczzonego w konkretnym sporze. Uzyskanie orzeczenia sądu ma na celu zalecenie organowi, którego dotyczy przewlekłość, podjęcia odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, a zatem nadanie właściwego i sprawnego biegu postępowania, co do którego toczy się spór. Za podstawowy cel należy uznać umożliwienie obywatelowi „wymuszenia” rozpoznania przez sąd jego sprawy w rozsądnym terminie¹². Odmiennym zagadnieniem jest możliwość uzyskania zasądzenia kwoty do 10 000 zł¹³, jak również dochodzenia od Skarbu Państwa w odrębnym postępowaniu naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości¹⁴. To ostatnie uregulowanie pozostaje w ścisłym związku z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej¹⁵.

Pewne wątpliwości co do oceny charakteru postępowania w przedmiocie przewlekłości, jako postępowania wypadkowego, budzi jednak fakt, że uzyskane orzeczenie nie wywiera żadnego wpływu na rozstrzygnięcie merytoryczne w sprawie głównej. Sąd nie odnosi się do zagadnień wynikających z prawa materialnego, jak również nie odnosi się do żądań ani twierdzeń stron postępowania. Zajmuje się

¹¹ Zob. np. M. Babiak, *Skarga...*, s. 44; T. Ereciński, K. Weitz, *Efektywność...*, s. 34; B. Draniewicz, *O pojęciu...*, s. 45; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa...*, s. 87; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 5 stycznia 2005 r., I Acz 1182/04, opubl. *Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych* 2005, nr 1, s. 34.

¹² Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, cyt. za B. Draniewicz, *O pojęciu...*, s. 45.

¹³ Wypłata realizowana jest ze środków finansowych sądu lub komornika, co wpływać ma mobilizująco na podejmowanie czynności przez te organy w celu niedoprowadzenia do przewlekłości postępowania.

¹⁴ Orzeczenie wydane w przedmiocie skargi jest wiążące w sprawie o odszkodowanie odnośnie do faktu wystąpienia przewlekłości w postępowaniu.

¹⁵ Por. H. Pietrkowski, *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 10, s. 54.

wyłącznie oceną samego postępowania, jednak nie bada wystąpienia ewentualnych naruszeń przepisów procesowych. Analiza dokonywana przez sąd ogranicza się wyłącznie do aspektu samej szybkości, a zatem sprawności podejmowania konkretnych czynności procesowych. Należy dodatkowo podkreślić, że zalecenia podjęcia odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie skierowane do sądu rozpoznającego merytorycznie sprawę nie mogą dotyczyć oceny faktycznej i prawnej sprawy, choćby występujące błędy były rażące, oczywiste i widoczne na pierwszy rzut oka. Do dokonania tej oceny wyłącznie właściwy jest sąd rozpoznający sprawę *in merito*.

Dodatkowo wydawać się może, że z procesowego punktu widzenia postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest niezależne, co więcej toczy się ono między innymi podmiotami. Jakkolwiek samo rozstrzygnięcie może mieć znaczenie dla przeciwnika strony wnoszącej skargę na przewlekłość postępowania jedynie w takim znaczeniu, iż zobowiązanie do podjęcia konkretnych czynności w sprawie skutkować będzie szybszym rozstrzygnięciem sporu, co ze względu na perspektywę przegrania sprawy będzie dla niego niekorzystne. Sam podmiot nie jest stroną postępowania, nie jest zaangażowany w toczące się postępowanie co do przewlekłości, które nie dotyczy jego praw i obowiązków zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych. Ustawa nie przewiduje jakichkolwiek możliwości zastosowania wobec niego sankcji, nawet w sytuacji, w której okaże się, że przewlekłość w sprawie wynika z jego oczywiście nagannego zachowania i postępowania¹⁶. Art. 12 ustawy przewiduje możliwość zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej wyłącznie od Skarbu Państwa bądź od komornika sądowego, czyli organów, przed którymi toczy się postępowanie w sprawie głównej.

Zależność między postępowaniami jest jednak niepodważalna. Choćby z przyczyn technicznych postępowanie główne, mimo swego niezależnego bytu, nie może biec samodzielnie ze względu na konieczność przekazania akt sprawy sądowi rozpoznającemu skargę na przewlekłość postępowania. Należy również zauważyć, że za incydentalnym charakterem postępowania ze skargi na przewlekłość przemawia odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu zażaleniowym. Kluczowe znaczenie ma przepis art. 8 ust. 2, iż w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Ustawodawca w ten sposób podkreśla kontrolną funkcję postępowania, jego podrzędność wobec postępowania głównego.

Przepisy dotyczące skargi uregulowane zostały niezależnie, w odrębnej ustawie. Należy jednak zauważyć, iż sposób kodyfikacji wynika z konieczności i woli ustawodawcy stosowania regulacji do wielu rodzajów postępowania, jak chociażby w postępowaniu karnym, sądownoadministracyjnym, czy w sprawach o przestępstwa

¹⁶ Pomijam problematykę orzekania o kosztach postępowania głównego.

skarbowe i wykroczenia skarbowe, co uniemożliwia zamieszczenie stosownych przepisów w Kodeksie postępowania cywilnego. Powstaje jednak wątpliwość odnośnie do zasygnalizowanego wcześniej problemu braku tożsamości przedmiotu postępowania. Wydaje się jednak, że wbrew zawartemu w art. 1 ustawy sformułowaniu, że „ustawa reguluje zasady i tryb wnoszenia i rozpoznawania skargi”, postępowanie nie jest regulacją całościową, postępowanie nie toczy się w próżni. Odnosi się do konkretnego postępowania, które wskazuje przedmiot sprawy, będący niejako „wycinkiem” postępowania głównego. Sąd rozpoznający sprawę ocenia przebieg konkretnego postępowania. Jakkolwiek nie można mówić o tożsamości przedmiotu obu postępowań, tak niezasadne wydaje się również negowanie ścisłego związku między nimi.

O silnej zależności między postępowaniem głównym a postępowaniem ze skargi na przewlekłość świadczy dodatkowo fakt, że ustawa ma jedynie zastosowanie do postępowań będących w toku, tzn. takich, które nie zostały jeszcze zakończone prawomocnym orzeczeniem. Postępowanie nie może się toczyć już po zakończeniu postępowania głównego. Jego byt uwarunkowany jest trwaniem postępowania głównego, które zostało wcześniej wszczęte i nie uległo zakończeniu. Przeciwnie rozwiązanie miałyby się z podstawowym celem tej instytucji, jakim jest dążenie do podjęcia odpowiednich czynności w celu nadania sprawie biegu. Ustawa wyklucza możliwość toczenia się niezależnej sprawy, niezależnego postępowania, któremu należałoby w takiej sytuacji nadać autonomiczny byt i związane z tym prawo weryfikowania wydawanego rozstrzygnięcia. Taki charakter należy natomiast przyznać postępowaniu o odszkodowanie na podstawie art. 417 k.c. o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości w sprawie wszczętej już po zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Podsumowując, należy zauważyć, że postępowanie w przedmiocie skargi nie jest klasycznym postępowaniem incydentalnym (wpadkowym), jako postępowanie nierozstrzygające kwestii proceduralnej, która w pewien sposób warunkuje, ma wpływ na postępowanie główne. Brak tej cechy każe spojrzeć na nie jako na postępowanie uboczne¹⁷, które dotyczy wprawdzie kwestii proceduralnej związanej z postępowaniem głównym, ale niepozostające w ścisłym związku, który by warunkował możliwość przeprowadzenia postępowania *in merito*. Na charakter tej instytucji nie możemy ponadto patrzeć w oderwaniu od jej istoty i celu polegającego na zapewnieniu sprawności postępowania sądowego.

Rozważania dotyczące charakteru tej instytucji przenoszą się na kwestię dopuszczalności kontroli i weryfikowania rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie skargi na przewlekłość. Możliwość wniesienia zażalenia na to postanowienie wywołała już pewne wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie¹⁸. Za dopuszczalnością tego

¹⁷ Por. W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2005, s. 13.

¹⁸ Por. uchwała SN z 28 czerwca 2005 r., III SPZP 1/05, OSNP 2005, nr 19, poz. 312, oraz postanowienie SN z 17 sierpnia 2005 r., I CNP 3/05, OSNC 2006, nr 2, poz. 39.

środka odwoławczego podniesiono argumenty¹⁹ związane z odrębnością charakteru postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania względem postępowania głównego, którego ono dotyczy. Podkreślono odmienność przedmiotu i celu tych postępowań, występowanie innych stron i innych sądów, przed którymi toczy się sprawa. Podkreślono fakt, że postępowanie w przedmiocie przewlekłości toczy się „od początku do końca” przed sądami, co świadczyć ma o odrębnym byciu i niezależności tego postępowania. To z kolei wiąże się z koniecznością zapewnienia kontroli wydanego rozstrzygnięcia. Za przyjęciem niezaskarżalności postanowienia podniesiono natomiast²⁰, że skarga jest już *quasi*-zażaleniem, zaś sąd rozpoznający skargę, jako sąd przełożony, rozstrzyga środek zaskarżenia, a zatem działa jako sąd odwoławczy. SN zauważył ponadto, że zażalenie przysługuje na postanowienie kończące postępowanie w sprawie, tj. zamykające drogę do wydania wyroku. W orzecznictwie przyjęte jest, że postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie są postanowienia zamykające drogę do wydania orzeczenia sądu danej instancji, rozstrzygającego istotę sprawy w procesie (wyrokiem) lub w postępowaniu nieprocesowym (postanowieniem), a ponadto postanowienia, które kończą sprawę jako pewną całość poddaną pod osąd²¹. Należy się odnieść również do terminu „sprawa” używanego przez ustawodawcę. SN trafnie zauważa, że pojęcie to należy rozumieć jako całość sporu, tj. w znaczeniu materialnoprawnym.

Wydaje się, że na aprobatę zasługuje drugie stanowisko. Nie ulega wątpliwości, że postanowienie w przedmiocie przewlekłości nie kończy postępowania w sprawie, nie jest ostatnim orzeczeniem wydanym w sprawie. Przeciwnie, dopiero zawarte w nim rozstrzygnięcie jest bodźcem do podjęcia konkretnych czynności w postępowaniu w sprawie głównej, która odnosi się do rzeczywistego sporu między stronami postępowania. Postanowienie w przedmiocie skargi nie zamyka sprawy, ale nadaje jej właściwy bieg, którego zakłócenie było przedmiotem postępowania ubocznego.

Ustawa milczy odnośnie do możliwości poddania weryfikacji orzeczenia rozstrzygającego kwestię wystąpienia przewlekłości w sprawie w drodze apelacji. Ustawodawca nie przewidział kontroli instancyjnej w drodze tego środka odwoławczego. Wprawdzie Konstytucja RP w art. 176 ust. 1 stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, ale obecnie nie ulega wątpliwości, że prawo to nie jest absolutne. Konstytucyjne prawo odnosi się do orzeczeń merytorycznych, rozstrzygających sprawę co do istoty. Jakkolwiek można bronić zdania, że istotą postępowania było stwierdzenie przewlekłości. W świetle powyżej poczynionych rozważań należy stwierdzić, że postanowienie nie ma takiego charakteru, ze względu na szersze spojrzenie na problem i wpływ postępowania ubocznego na przebieg postępowania głównego. Choć pozostaje w związku z postępowaniem głównym, to nie rozstrzyga w żaden sposób o żądaniach stron ani co do przedmiotu procesu, ani co do kosztów

¹⁹ Zob. uchwała SN z 28 czerwca 2005 r., III SPZP 1/05, OSNP 2005, nr 19, poz. 312.

²⁰ Zob. postanowienie SN z 17 sierpnia 2005 r., I CNP 3/05, OSNC 2006, nr 2, poz. 39.

²¹ Zob. uchwała SN z 24 listopada 1998, III CZP 44/98, OSNC 1999, nr 5, poz. 87.

postępowania. Odnosi się ono, o czym była mowa, wyłącznie do oceny sprawności przebiegu postępowania. Można zatem bronić stanowiska, że rozstrzygnięciem co do istoty będzie dopiero rozstrzygnięcie sporu głównego, który to stał się przyczyną postępowania sądowego. Brak możliwości wniesienia środka zaskarżenia uznać należy za dopuszczalny wyjątek od konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności. Sprawa ta nie wywołała dotychczas wątpliwości w orzecznictwie, o czym świadczyć mogą choćby przypadki odmowy zwracania się przez sądy do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przyjętej regulacji²².

Wobec powyższego wniesienie ewentualnego środka zaskarżenia winno skutkować odrzuceniem ze względu na jego niedopuszczalność. Na marginesie można zaznaczyć, że pojawiają się wprawdzie głosy przemawiające za koncepcją pozostawienia go w aktach sprawy bez rozpoznania²³, wydaje się jednak, że rozwiązanie to należy odrzucić ze względu na brak wyraźnej podstawy prawnej do przyjęcia takiego rozwiązania.

Poza sporem jest niedopuszczalność skargi kasacyjnej, która wynika pośrednio z niedopuszczalności apelacji, jak również ze względu na samą treść art. 398¹ k.p.c., iż skarga ta przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie. Postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość nie mieści się w powyższym katalogu.

Analizy wymaga natomiast możliwość zastosowania wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Wznowienie postępowania jest instytucją pozwalającą na ponowne rozpoznanie sprawy, w której zapadło prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie. Umożliwia usunięcie z obrotu prawnego orzeczeń wydanych z pogwałceniem podstawowych wartości chronionych przez prawo, ale z drugiej strony powinna chronić słuszne prawa podmiotów co do pewności prawa. Zgodnie ze znowelizowanym art. 399 k.p.c. skarga o wznowienie postępowania jest dopuszczalna w razie zakończenia postępowania prawomocnym wyrokiem, jak również postanowieniem, gdy zostało ono wydane na podstawie aktu normatywnego, co do którego Trybunał Konstytucyjny orzekł o jego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Niedopuszczalność wznowienia postępowania ze skargi na przewlekłość rozstrzygnął jednoznacznie Sąd Najwyższy²⁴. Stanął on na stanowisku, że skoro sąd rozstrzyga kwestię przewlekłości orzeczeniem w formie postanowienia, to wyklucza to możliwość wznowienia postępowania ze względu na odpowiednie sto-

²² Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 30 marca 2005 r., II Akz 92/05, KZS 2005, nr 4, s. 29.

²³ Zob. postanowienie SN z 1 kwietnia 2004 r., SPK 19/05, opubl. OSNKW 2005, z. 7–8, poz. 67.

²⁴ Zob. uchwała SN z 28 czerwca 2005 r., III SPZP 1/05, OSNP 2005, nr 19, poz. 312.

sowanie przepisów o postępowaniu zażaleniowym – art. 399 § 2 w związku z art. 401¹ k.p.c. – *a contrario*. Kierując się powyższym rozumowaniem można dojść do wniosku, że w razie spełnienia okoliczności przewidzianej w § 2 art. 399 k.p.c. wznowienie postępowania byłoby jednak możliwe. Można natomiast zauważyć, że niemożliwość wznowiania postępowania wynika z faktu, iż rozstrzygnięcie w kwestii przewlekłości nie kończy postępowania „w sprawie”, lecz rozstrzyga jedynie kwestię uboczną, zaś możliwość wznowienia postępowania może mieć miejsce w przypadku definitywnego, ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Taka interpretacja wyklucza wszelkie przypadki możliwości wznowienia postępowania ze skargi na przewlekłość. Przyjęcie bowiem innej możliwości mogłoby powodować wznowienia postępowania nawet po kilku latach od wydania rozstrzygnięcia, co pozostawałoby w sprzeczności z funkcją i celem omawianej instytucji.

Z przedstawionych powyżej rozważań wynika ponadto niedopuszczalność zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przewlekłości postępowania w drodze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Samo przyjęcie, że postanowienie to nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, przekreśla możliwość rozpoznania takiej skargi w świetle art. 424¹ k.p.c. Próba skorzystania z tego środka prawnego skutkować będzie odrzuceniem przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 424⁸ k.p.c.

Powstaje pytanie, czy wobec niezaskarżalności samego postanowienia w przedmiocie przewlekłości możliwe jest skuteczne podnoszenie ewentualnych uchybień w postępowaniu apelacyjnym lub kasacyjnym toczącym się w sprawie głównej²⁵. W obu przypadkach odpowiedź wydaje się negatywna. Kontroli instancyjnej podlega bowiem rozstrzygnięcie merytoryczne postępowania głównego, zarówno co do naruszeń przepisów prawa materialnego, jak i przepisów postępowania oraz innych czynników mogących mieć wpływ na wynik postępowania. Nie ulega wątpliwości, że nie występuje związek między treścią rozstrzygnięcia o żądaniach stron a postępowaniem co do przewlekłości postępowania, który sprowadza się jedynie do oceny sprawności i szybkości postępowania. Wnoszący apelację nie może kierować zarzutów wykraczających poza granicę zaskarżenia. Nie można stwierdzić, by przeciwnik strony, na wniosek której stwierdzono wcześniej przewlekłość postępowania, poniósł jakikolwiek uszczerbek w sferze swych praw, tak materialnych, jak i procesowych.

Za jednoinstancyjnością omawianego postępowania przemawiają również inne unormowania przyjęte przez ustawodawcę, zmierzające do maksymalnego skrócenia postępowania. Świadczy o tym chociażby art. 11 ustawy, zawierający termin dla rozpoznania skargi. Sąd wydaje orzeczenie w terminie dwóch miesięcy, licząc od dnia złożenia skargi. Należy pamiętać, że przez samo wniesienie skargi na przewlekłość postępowania w sposób samoistny wydłuża postępowanie w sprawie²⁶. Wprawdzie ustawa przewiduje dwumiesięczny termin na rozstrzygnięcie

²⁵ W zależności od etapu postępowania, co do którego oceniana była jego przewlekłość.

²⁶ Por. A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga...*, s. 536.

skargi, ale jest to termin instrukcyjny, którego uchybienie pozostaje bez wpływu na przebieg postępowania. Dodatkowo samo postępowanie międzyinstancyjne, jak też wszelkie niezbędne doręczenia pochłaniają cenny czas i mogą prowadzić do wypaczenia celu tego środka. Dopuszczenie możliwości dalszego podważania rozstrzygnięcia sądu w sposób oczywisty wydłużyłoby postępowanie i odsunęło w czasie rozstrzygnięcie sprawy zasadniczej. W pewnych przypadkach mogłoby doprowadzić nawet do swoistej przewlekłości postępowania dotyczącego właśnie tej kwestii. Poza tym strona, której zależy na zyskaniu czasu i przedłużeniu postępowania choćby ze względu na brak merytorycznych argumentów odnoszących się do prowadzonego sporu, zyskałaby kolejny instrument, choćby w formie zażalenia, pozwalający jej na paraliżowanie postępowania.

O woli ustawodawcy w sposób jednoznaczny świadczą poza tym mechanizmy służące usprawnieniu samego postępowania i ograniczeniu jego trwania do minimum²⁷. Sąd bez wzywania do uzupełnienia braków odrzuca skargę niezawierającą żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, niezawierającą przytoczenia okoliczności uzasadniających to żądanie lub wniesioną przez osobę nieuprawnioną²⁸. Dodać można, że odrzuceniu podlega skarga wniesiona ponownie przed upływem dwunastu lub sześciu²⁹ miesięcy od wniesienia poprzedniej skargi. Przyjęcie wysokich wymagań i oczekiwanie profesjonalnego przygotowania wniosku, występujące również w postępowaniu zabezpieczającym³⁰, w rzeczywistości ma służyć szybkości i sprawności postępowania, które mają tu znaczenie kluczowe. Wątpliwości może jednak budzić automatyczne odrzucanie skargi nieopłaconej³¹, która podlega opłacie stałej w wysokości 100 zł. W sytuacji gdy nie jest ona wnoszona przez profesjonalnego pełnomocnika, wydaje się, że niezbędne jest wezwanie³² skarżącego do usunięcia braku fiskalnego³³. Jakkolwiek rozwiązanie takie wydaje się *de lege lata* słuszne, to jest ono swoistą niekonsekwencją w stosowaniu zasady formalizmu procesowego do tego postępowania.

Powstaje wreszcie problem efektywności środka prawnego przysługującego stronie w związku z przewlekłością postępowania. Na pojęcie to wpływ ma nie tylko sposób uregulowania postępowania w przedmiocie skargi, sprecyzowanie zakresu

²⁷ Por. A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga...*, s. 535.

²⁸ W postępowaniu ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki przed Sądem Najwyższym, zgodnie z art. 87¹ k.p.c., obowiązują przyrządki adwokacko-radcowski.

²⁹ W sprawie egzekucyjnej.

³⁰ Wniosek o udzielenie zabezpieczenia niespełniający wymagań formalnych również podlega odrzuceniu bez wzywania wnioskodawcy do jego uzupełnienia (art. 738 k.p.c.).

³¹ Tak A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga...*, s. 535.

³² Za takim rozwiązaniem opowiedział się SN w postanowieniu z 31 marca 2005 r., IV KZ 9/05, OSNKW 2005, z. 4, poz. 38.

³³ Również w razie niespełnienia wymagań przewidzianych dla pisma sąd wzywa do ich usunięcia.

sytuacji umożliwiających wywieranie presji na organy postępowania sądowego, przyznanie możliwości zasądzenia swoistego zadośćuczynienia dla strony, ale również szybkość ostatecznego rozstrzygnięcia. Dopuszczenie możliwości weryfikowania, skarżenia rozstrzygnięcia w przedmiocie przewlekłości i związane z tym wydłużenie trwania postępowania stawiałoby pod znakiem zapytania efektywność tego środka również w kontekście art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności statuującego prawo do skutecznego środka odwoławczego, z którego skorzystanie warunkuje późniejsze zwrócenie się do Trybunału. Jeżeli postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania ma być efektywne, to nie może ono dodatkowo w sposób zbędny generować opóźnień i przyczyniać się do wydłużania postępowania sądowego.

Należy również patrzeć na omawianą instytucję w kontekście innych rozwiązań przyjętych w postępowaniu cywilnym. Ograniczenie możliwości zaskarżania wszystkich rozstrzygnięć sądu należy wpisać w szereg innych zasad tworzących obraz postępowania i wyrażających dążenia ustawodawcy do usprawnienia i przyspieszenia postępowania, jak choćby przez instytucje wynikające z zasady formalizmu postępowania czy koncentracji materiału procesowego wyrażonej w art. 6 k.p.c., nakazującym sądowi przeciwdziałanie przewlekaniu postępowania i dążenie do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy.

Należy ponadto zwrócić uwagę na zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy³⁴, które odzwierciedlają występującą w Europie tendencję do przeciwdziałania nieuzasadnionym odwołaniom. Nie są one wprawdzie wiążące wprost, jednakże Polska jako członek Rady Europy obowiązana jest uwzględniać te rekomendacje przy kształtowaniu swego systemu prawnego. Kluczowe znaczenie należy przypisać zaleceniu nr R(95)5 dotyczącemu wprowadzenia systemów i procedur odwoławczych w sprawach cywilnych i handlowych oraz usprawnienia ich działania³⁵. W rekomendacji tej zasługuje na podkreślenie, że nie przynajmniej się bezwzględnie prawa do kontroli orzeczeń przez sąd wyższej instancji. Ponowne rozpatrywanie sprawy nie zawsze jest potrzebne ani pożądane. Dopuszcza się nawet możliwość wyłączenia prawa do odwołania się od orzeczeń sądów pierwszej instancji w pewnych kategoriach spraw oraz możliwość wprowadzenia systemu zezwoleń na wniesienie odwołania.

Reasumując, wydaje się, że postępowanie w przedmiocie stwierdzenia naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki zostało uregulowane jako postępowanie uboczne oparte na modelu postępowania jednoinstancyjnego. Twierdzenie o autonomicznym i niezależnym jego charakterze, choć niepozbawione argumentów, prowadzić musiałoby

³⁴ Zob. *Standardy Prawne Rady Europy. Zalecenia. Tom IV. Sądownictwo, Organizacja – Postępowanie – Orzekanie*, wybór i tłumaczenie J. Jasiński, Oficyna Naukowa, Warszawa 1998.

³⁵ Przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 7 lutego 1995 r. na 528. posiedzeniu zastępców ministrów.

do jego wydłużenia i zaprzeczenia sensu samej instytucji. Co więcej, nie znajduje ono silnego oparcia w obowiązujących przepisach.

De lege ferenda można oczywiście się zastanawiać nad celowością wprowadzenia możliwości weryfikowania konkretnych rozwiązań w drodze zażalenia. Pewnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zażalenia co do wysokości sumy pieniężnej przyznawanej od Skarbu Państwa lub od komornika. Z punktu widzenia skarżących ma to duże znaczenie, jako swoiste „odszkodowanie” za utracony czas. Postępowanie takie nie tamowałoby biegu postępowania głównego, mogłoby z drugiej strony w sposób dodatkowy prowadzić do obciążenia wymiaru sprawiedliwości.

W celu korygowania wadliwych orzeczeń ustawodawstwo dopuszcza system środków prawnych, który stanowi jedną z najważniejszych instytucji procesowych sądownictwa państwowego. Stronie przysługuje prawo do domagania się usunięcia błędów, do uzyskania odmiennego rozstrzygnięcia. Prawo to jednak nie ma charakteru absolutnego. Przy ocenie możliwości weryfikowania konkretnego rodzaju orzeczeń należy brać pod uwagę ich cel i znaczenie konkretnych instytucji. Wydaje się, że *ratio legis* skargi o stwierdzenie naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, jak również unormowania przyjęte przez ustawodawcę, nie pozwalają przyjąć jakiegokolwiek możliwości weryfikowania rozstrzygnięć sądów odnośnie do omawianej materii. Na pierwszym miejscu stawia się sprawność i skuteczność tego środka prawnego. Celem nadrzędnym jest możliwość wywołania szybkiej reakcji sądu na zarzut, że toczące się postępowanie dotknięte jest przewlekłością. Należy bowiem mieć na względzie fakt, że prawo do sądu i rzetelnego procesu staje się fikcją, jeśli postępowanie sądowe, w ramach którego poszukiwana jest ochrona praw obywatela, jest długotrwałe, czy wręcz dotknięte przewlekłością³⁶.

Wydaje się, że na instytucję skargi o naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, mimo że dotyczy ona opóźnień występujących w konkretnych sprawach, należy spojrzeć jako na instytucję o charakterze publicznym, mającą wpływać na obraz i funkcjonowanie całego wymiaru sprawiedliwości, którego sprawne działanie rzutuje na ocenę całego aparatu państwowego. Ze względu na swój zakres odnoszący się do różnych postępowań instytucja ta ma znaczenie dla ogólnej teorii postępowania. Spełnia ona zarówno funkcję prewencyjną, umożliwiając dochodzenie roszczeń na drodze sądowej, jak również istotną rolę represyjną wobec organów dopuszczających się przewlekłości, jednocześnie stymulując sprawniejsze podejmowanie konkretnych czynności. Nie stanowi ona z pewnością *remedium* na wszystkie problemy wymiaru sprawiedliwości, łagodząc tylko pewne skutki przewlekłości, ale nawet w obecnym kształcie wywiera znaczący wpływ na obraz i sprawność wymiaru sprawiedliwości.

³⁶ Por. H. Pietrkowski, *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 10, s. 53.