

HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniewski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymov
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Siniarska

Warszawa, dnia 26 października 2016 roku

1974/2016/MPL

Szanowny Pan
Stanisław Piotrowicz
Przewodniczący Sejmowej
Komisji Sprawiedliwości i Praw
Człowieka

Szanowny Panie Przewodniczący,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹ pragnie przedstawić opinię do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw² (druk sejmowy nr 851), przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 września 2016 roku i skierowanego do Sejmu w dniu 9 września 2016 roku.

Jest to już druga opinia, którą HFPC przedstawia w zakresie przedmiotowego Projektu. Pierwsza, sporządzona w dniu 29 kwietnia 2016 r., stanowiąca załącznik do niniejszej opinii, została przedłożona jeszcze na etapie prac legislacyjnych prowadzonych przez Radę Ministrów³. Bezpośrednim powodem wydania przez HFPC drugiej opinii w przedmiocie niniejszego Projektu jest autopoprawka Ministerstwa Sprawiedliwości przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 września 2016 roku.

¹ Dalej: HFPC

² Dalej: Projekt

³ Opinia HFPC do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw. Pismo znak: 848/2016/MPL, dostęp: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2016/05/opinia-skarga-na-przewleklosc.pdf>

W rezultacie przyjęcia przedmiotowej poprawki niniejszy Projekt zmienia art. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁴. Obecnie przepis ten ma następujące brzmienie:

Art. 5 ust. 1. Jeżeli w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy skierowano do sądu akt oskarżenia, wniosek o wydanie wyroku skazującego, wniosek o warunkowe umorzenie postępowania lub wniosek o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego, ujawniły się istotne okoliczności, konieczność poszukiwania dowodów lub zachodzi konieczność przeprowadzenia innych czynności mających na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy, sąd na wniosek prokuratora przekazuje mu sprawę w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia. Przepis art. 344a § 3 ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się.

2. Prokurator może złożyć nowy akt oskarżenia, wniosek o wydanie wyroku skazującego, wniosek o warunkowe umorzenie postępowania, wniosek o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego lub podtrzymać poprzedni akt oskarżenia lub wniosek, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia przekazania sprawy.

3. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w sprawach, w których akt oskarżenia wniósł oskarżyciel posiłkowy. Prokurator może jednak wstąpić do takiej sprawy na zasadach określonych w art. 55 § 4 ustawy, o której mowa w art. 1.

Innymi słowy powyższa regulacja przyznaje prokuratorowi, we wszystkich sprawach, w których przed 5 sierpnia 2016 r. skierowano do sądu akt oskarżenia lub w inny sposób zainicjowano postępowanie, kompetencję do skierowania do sądu wniosku o przekazanie sprawy z powrotem do Prokuratury w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia. Sąd jest zobligowany przekazać sprawę, o ile uzna, że ujawniły się istotne okoliczności, konieczność poszukiwania dowodów albo zachodzi konieczność przeprowadzenia innych czynności mających na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy. Co niezwykle ważne przesłanki te nie muszą być spełnione kumulatywnie. Od postanowienia sądu w przedmiocie przekazania przysługuje stronom zażalenie, na zasadach ogólnych.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z 10 czerwca 2016 r. w ciągu 6 miesięcy od dnia przekazania sprawy prokurator może złożyć nowy akt oskarżenia (lub inny wniosek inicjujący postępowanie) lub podtrzymać poprzedni. Wydaje się, że niedotrzymanie tego terminu skutkować musi, wobec zajścia innej przyczyny wyłączającej ściganie, umorzeniem postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1070, dalej: ustawa z 10 czerwca 2016 r.

Artykuł 8 niniejszego Projektu, wprowadzony w rezultacie przyjęcia przez Radę Ministrów autopoprawki Ministerstwa Sprawiedliwości, istotnie modyfikuje omawianą regulację.

Przede wszystkim zakłada on zmianę art. 5 ust. 1 zd. 2 ustawy z 10 czerwca 2016 r. W jego rezultacie strony postępowania zostaną pozbawione możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie wniosku prokuratora o przekazanie sprawy. Oznacza to, że oskarżony lub oskarżyciel posiłkowy nie będą mieli środka prawnego, którym będą mogli kontestować zwrot sprawy prokuraturze. *Lege non distinguente* takiego środka pozbawiony będzie również oskarżyciel publiczny, przez co nie będzie on dysponował sposobnością weryfikowania toku rozumowania sądu orzekającego w przedmiocie wniosku o przekazanie sprawy, zwłaszcza w wypadkach, gdy wniosek taki nie zyska uznania sądu.

O wiele bardziej bulwersująca jest zmiana wprowadzana przez art. 8 pkt 2 przedmiotowego Projektu. Zakłada on dodanie do ustawy z 10 czerwca 2016 r. art. 5 ust. 1a, zgodnie z którym, jeżeli wniosek o przekazanie sprawy prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, został złożony w postępowaniu odwoławczym, sąd odwoławczy, przekazując sprawę prokuratorowi w celu uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia, uchyla zaskarżony wyrok.

Przepis ten można rozumieć dwojako. Po pierwsze w ten sposób, że sąd odwoławczy będzie mógł oceniać zasadność wniosku prokuratury i wyda stosowne postanowienie tylko i wyłącznie wtedy, gdy zajdą wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy z 10 czerwca 2016 r. przesłanki. Przy czym należy pamiętać o tym, iż znaczeniowa pojemność takich wyrażen jak: „istotne okoliczności”, „konieczność poszukiwania dowodów”, „konieczność przeprowadzenia innych czynności mających na celu wyjaśnienie okoliczności sprawy” jest na tyle duża, że trudno będzie sobie wyobrazić sytuację, w której przesłanki te nie zaistnieją. Innymi słowy sąd odwoławczy będzie miał niezwykle trudne zadanie, aby uzasadnić, że w prowadzonym przez niego postępowaniu nie zachodzą przesłanki przekazania sprawy do prokuratury.

Jest jednak i druga wykładnia wspomnianych regulacji. Literalne brzmienie projektowanego ust. 1a zdaje się bowiem sugerować, że samo złożenie wniosku automatycznie powoduje uchylenie zaskarżonego wyroku sądu I instancji i przekazanie sprawy prokuraturze.

Jedna i druga interpretacja projektowanej regulacji sprowadza się niestety do stwierdzenia, iż prokuratura otrzyma instrument do wpływania na to, które wyroki powinny się ostać, a które nie. Sytuacji tej nie można inaczej zinterpretować niż jako

ingerencję w niezależność sądownictwa, co stanowi naruszenie art. 10 i 173 Konstytucji RP⁵. Rozwiązanie to narusza również zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości, którą ustanawia art. 175 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z nim *„Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”*. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 listopada 1994 roku: *„(...) do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki”*⁶.

Bardzo istotnym przy tym problemem jest kwestia temporalnego zakresu stosowania art. 5 ust. 1a Projektu. W przypadku art. 5 ust. 1 ustawy z 10 czerwca 2016 r. jest bowiem jasne, że stosuje się ją do wszelkich spraw, *„(...) w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy skierowano do sądu akt oskarżenia, wnioski o wydanie wyroku skazującego, wnioski o warunkowe umorzenie postępowania lub wnioski o umorzenie postępowania przygotowawczego i orzeczenie środka zabezpieczającego (...)”*. Datą graniczną w tym wypadku jest 5 sierpnia 2016 r.

Takiego zapisu brak jest jednak w projektowanym ust. 1a. Oznacza to, że prokuratura zyska kompetencję do „uchylania wyroków” również w sprawach, w których postępowanie sądowe zostało zainicjowane po 5 sierpnia 2016 r. Nie będzie to więc przepis epizodyczny, jak wskazuje Rada Ministrów w uzasadnieniu do Projektu. Jego zastosowanie możliwe będzie aż do momentu jego uchylecia przez kolejną ustawę.

Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że tego rodzaju rozwiązanie musi wpłynąć na realizację prawa jednostki do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, co stanowi wszakże wartość chronioną przepisami rangi konstytucyjnej. Pozwoli ono na wpływanie przez prokuraturę na zawisłość sprawy przed instancją odwoławczą. Co w rezultacie prowadzić może do tego, iż niektórzy oskarżeni, przez jeszcze dłuższy czas niż obecnie, będą czekali na prawomocne rozstrzygnięcie w swojej sprawie. W rezultacie dojdzie do naruszenia praw gwarantowanych art. 45 Konstytucji RP oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W tym kontekście ze zdumieniem skonstatować trzeba, że omawiana regulacja stanowi fragment ustawy mającej, w zamiarze projektodawcy, wykonać wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce⁷, dotyczący przewlekłości postępowania sądowego.

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Wyrok TK z 21 listopada 1994 r., K. 6/94, OTK 1994, nr II, poz. 39

⁷ Wyrok ETPC z 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski p. Polsce, skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11

Trudno przy tym zaakceptować narrację twórców przedmiotowej regulacji, którzy sugerują, iż nie mogą dopuścić do sytuacji, w której „*winni unikali kary lub też niewinni byli niesłusznie skazywani*”⁸. Dlatego też chcą odwrócić negatywne, ich zdaniem, efekty obowiązywania w polskim porządku prawnym kontrydiktoryjnego modelu postępowania karnego. Warto przy tym zauważyć, że przedmiotowe przepisy będą miały zastosowanie, zgodnie z art. 13 Projektu, do wszystkich postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanej regulacji. Oznacza to, że stosowane będą nie tylko do postępowań, które rozpoczęły się po 1 lipca 2015 r., a więc prowadzonych na podstawie kontrydiktoryjnego modelu postępowania karnego, lecz także do innych spraw. W tym tych, które rozpoczęto na podstawie przepisów przed 1 lipca 2015 r., jak i tych, które zainicjowano po 14 kwietnia 2016 r.

Ponadto, zdaniem HFPC, niedopuszczalna jest sytuacja, w której ustawodawca przyjmuje pewien model postępowania karnego, zogniskowany na realizację zasady kontrydiktoryjności i równouprawnienia stron, a następnie wprowadza regulacje, które w pełni mu przeczą. Zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby tego rodzaju zmian nie wprowadzano do postępowań, które się już toczą. Nie jest bowiem winą stron procesowych to, że ustawodawca zdecydował się na przyjęcie takiego, a nie innego modelu procesu karnego. Warto przy tym pamiętać, że organy prokuratury, w tym Prokurator Generalny, dysponują możliwością polemizowania z orzeczeniami sądu, z którymi się nie zgadzają, za pomocą zwyczajnych oraz nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Omawiane rozwiązania czynią również istotny wyłom w najważniejszych zasadach polskiego procesu karnego. Przez przyznanie kompetencji oskarżycielowi publicznemu do wpływania na los sprawy przed II instancją i odebranie możliwości zażalenia na decyzję sądu innym stronom w oczywisty sposób naruszają zasadę równouprawnienia stron. Kreując zaś kompetencję dla prokuratury do ponownego wniesienia aktu oskarżenia w sprawie, która osądzona była już wyrokiem sądu I instancji, ustanawiają istotny wyłom w zasadzie skargowości wyrażonej w art. 14 § 2 zd. 3 k.p.k., zgodnie z którą nie można ponownie wnieść aktu oskarżenia przeciwko tej samej osobie o ten sam czyn.

Ponadto regulacje przyjęte w projekcie uderzają również w zasadę samodzielności jurysdykcyjnej sądu, wyrażonej w art. 8 k.p.k. Zgodnie z nią „Sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienie faktyczne i prawne oraz nie jest wiązany rozstrzygnięciami innego

⁸ Tak podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marcin Warchoł (w:) M.Kryszkiewicz, Sędzia Zbigniew Ziobro, *Dziennik Gazeta Prawna* z dnia 6 października 2016 r. (nr 194)

sądu lub organu, (...)”⁹. Oddziaływanie tej zasady ograniczają jedynie uchwały Sądu Najwyższego wydane w trybie art. 441 § 3 k.p.k., zapatrywania prawne sądu odwoławczego, które wiążą sąd ponownie rozpoznający sprawę po uchyleniu orzeczenia (art. 442 § 3 k.p.k.), orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie odpowiedzi na pytanie o zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, a także rozstrzygnięcia TSUE w ramach tzw. pytań prejudycjalnych.¹⁰

Reasumując, przedmiotowy Projekt w swym założeniu miał naprawiać błędy wynikające z obowiązywania kontrydiktoryjnego modelu postępowania karnego. Trudno jednak jest, zdaniem HFPC, pogodzić przyjęte w nim rozwiązania z polskim porządkiem konstytucyjnym. Nie przystają one także do podstawowych zasad postępowania karnego. Jednocześnie ich konstrukcja budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. Projektowane regulacje wpłyną również negatywnie na czas trwania postępowania karnego, wydłużając go znacznie. To ostatnie z całą pewnością odbije się zaś na zdolności wymiaru sprawiedliwości do czynienia wiarygodnych ustaleń faktycznych. W rezultacie zmiany, które w założeniu miały przeciwdziałać pomyłkom sądowym, mogą przysporzyć ich jeszcze więcej.

Łępe wynezy stenciler



Dr Piotr Kładoczny

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Piotr Kładoczny', written over the typed name.

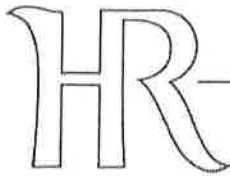
Sekretarz Zarządu

Załączniki:

- 1) Opinia HFPC z dnia 29 kwietnia 2016 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw

⁹ Grzegorzyc T. H., Tylam J., *Polskie postępowanie karne*, wyd. VI, Warszawa 2007

¹⁰ Grzegorzyc T. H., *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1-467. Komentarz*, 2014, publ. LEX



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Hallna Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniewski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezas: Danuta Przywara
Wiceprezas: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2016 r.

29.4.2016/MPL/

Szanowny Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 kwietnia 2016 r. (które wpłynęło do siedziby Fundacji w dniu 18 kwietnia 2016 r.) Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC) pragnie przedstawić swoje stanowisko w sprawie *projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*.

Uwagi ogólne

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie wskazać na wstępie, że termin na zgłoszenie uwag do projektu wyznaczony przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynosił *de facto* pięć dni od dnia doręczenia pisma. Z kolei, zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979), wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż 7 dni, a w przypadku projektu aktu normatywnego - krótszego niż 14 dni od udostępnienia projektu, wymaga szczegółowego uzasadnienia (§ 40 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Pismo przedłożone Fundacji takiego uzasadnienia nie zawiera.

Opiniowany projekt ustawy ma na celu wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), dlatego też kluczową kwestią jest przeprowadzenie rzetelnych konsultacji społecznych. Powinny się one odbywać z odpowiednim wyprzedzeniem po to, żeby podmioty zaproszone do konsultacji miały możliwość wyrażenia merytorycznego stanowiska. Tymczasem do momentu upływu terminu na zgłoszenie uwag przedmiotowy projekt ustawy nie został nawet umieszczony na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego. Nastąpiło to dopiero 27 kwietnia 2016 r.

HFPC chciałaby również zaznaczyć, że podobna sytuacja, w której Ministerstwo Sprawiedliwości wyznaczyło tak krótki termin na zgłoszenie uwag, miała miejsce w grudniu 2015 r. W odpowiedzi na pismo Fundacji, w którym zostały zgłoszone zastrzeżenia co do prowadzonego procesu legislacyjnego, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Marcin Warchoła zapewnił, że zostaną podjęte działania, aby odpowiedni termin był zachowywany¹. Charakter prowadzonych konsultacji społecznych w sprawie opiniowanego projektu ustawy pokazuje, że uchybienia Regulaminowi prac Rady Ministrów nadal mają miejsce.

Skarga na przewlekłość postępowania

Projekt ustawy ma na celu wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z lipca 2015 r. w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*². W wyroku tym, Trybunał stwierdził, że przewlekłość postępowania oraz sprzeczne ze standardami wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC)³ funkcjonowanie skargi na przewlekłość postępowania to w Polsce problem systemowy. Trybunał uznał, że naruszenia konwencyjnych gwarancji wywodzą się z praktyki organów prowadzących postępowania cywilne oraz karne w Polsce, a także niestosowania przez polskie sądy orzecznictwa ETPC w zakresie oceny rozsądnej długości postępowań oraz odpowiedniej wysokości zadośćuczynienia z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

W zakresie, w jakim wyrok odnosi się do naruszenia art. 13 EKPC (prawo do skutecznego środka odwoławczego), Trybunał wskazał po pierwsze na nieprawidłowość w praktyce sądów polegającą na ograniczaniu oceny stanu przewlekłości do tej fazy danego postępowania, w której składana jest skarga na przewlekłość (tzw. „fragmentaryzacja” badania przewlekłości). Drugim problemem dostrzeżonym przez ETPC jest nierealizowanie kompensacyjnej funkcji skargi na przewlekłość, czyli zaniżania wysokości przyznawanych skarżącym rekompensat pieniężnych z tytułu zaistnienia stanu przewlekłości⁴.

Jednak oprócz naruszenia art. 13, Trybunał wskazał również na uchybienia w zakresie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 EKPC). Trybunał stwierdził, że problem z funkcjonowaniem skargi na przewlekłość w Polsce ma charakter wieloaspektowy. W wyroku wskazano m.in., że na tle analizy skarg skierowanych do Trybunału, ujawnił się problem z prawidłowym funkcjonowaniem instytucji biegłych sądowych. Przejawiał się on poprzez przedstawianie opinii biegłego z opóźnieniem oraz brak skuteczności w zakresie pozyskania dowodu z opinii biegłego. Wady dostrzeżono także w samym organizowaniu procesów i prowadzeniu spraw, w tym w wadliwym doręczaniu pism procesowych oraz długotrwałych przerwach pomiędzy terminami rozpraw, a także kolejnych przekazywaniach spraw do ponownego rozpoznania w postępowaniu odwoławczym⁵.

Jedną z przyczyn przewlekłości, wpływającą bezpośrednio na realizację prawa do sądu są częste zmiany prawa. Przykładowo, w sprawie ze skargi W. Rutkowskiego, przez zmianę przepisów o właściwości sprawa musiała zostać skierowana do innego sądu, co jeszcze bardziej spotęgowało przewlekłość. W ocenie Fundacji, skutek taki może wynikać również z ostatnich częstych i pospiesznie wprowadzanych zmian prawa, w szczególności kolejnej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego⁶ dokonanej w tak krótkim czasie bez prawidłowej oceny, czy jest ona w ogóle niezbędna.

¹ Pismo z 21 grudnia 2015 r., sygn. DL-III-461-8/15, dot. 2907/2015/MPL.

² Wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., skargi nr 72287/10, 13927/11, 46187/11 (oraz 591 innych skarg).

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2.

⁴ *Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*, § 212.

⁵ *Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*, § 207 – 208.

⁶ Ostatnia nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 437.

Wskazuje to na o wiele bardziej skomplikowany charakter zagadnienia przewlekłości postępowań, niż mogłoby to wynikać z zakresu opiniowanego projektu. W tym sensie projektu ustawy nie można uznać za wykonanie wyroku ETPC. W ocenie Fundacji, należałoby zatem postulować opracowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości - w oparciu o współpracę z sądami, prokuratorami oraz pełnomocnikami procesowymi – kompleksowego planu działań w sprawie zwalczania przewlekłości postępowań cywilnych i karnych w Polsce.

„Fragmentaryzacja” badania przewlekłości

W odniesieniu do materii przedstawionego projektu nowelizacji należy pozytywnie odnieść się do propozycji zmiany art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość⁷, zgodnie z którą przy stwierdzeniu czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania sąd będzie musiał uwzględnić „łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona”. Propozycja ta jest adekwatna do zaleceń Trybunału, który wskazał, że sądy badając przewlekłość powinny brać pod uwagę przebieg postępowania od jego początku do chwili wniesienia skargi. Zmiana ugruntowuje także na poziomie ustawowym zalecenie Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z 28 marca 2013 r.⁸ nakazujące rozpoznawanie przez sądy skarg na przewlekłość przez pryzmat całego dotychczasowego postępowania w danej sprawie. Sąd najwyższy stwierdził bowiem, że:

„W postępowaniu ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki ocenie pod kątem przewlekłości podlegają zarzuty skarżącego odnoszące się do przebiegu postępowania, od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, niezależnie od tego, na jakim etapie tego postępowania skarga została wniesiona.”

Wysokość sum pieniężnych przyznawanych przez sądy z tytułu przewlekłości

Jednym z celów skargi na przewlekłość jest rekompensata szkody i krzywdy doznanych przez skarżącego wskutek przewlekłego prowadzenia postępowania. Zasądzona suma pieniężna ma przede wszystkim naprawić uszczerbek moralny i finansowy, jakiego doznał skarżący. ETPC ocenił, że mimo nowelizacji w 2009 r. ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, wysokość sum pieniężnych przyznawanych przez sądy z tytułu przewlekłości jest w praktyce zbyt niska, gdyż średnio oscyluje wokół dolnej granicy ustawowej kwoty (2000 zł).

Zatem propozycja zawarta w projekcie ustawy jest dobrym krokiem w kierunku racjonalizacji wysokości przyznawanej rekompensaty, jednak nadal, w świetle orzecznictwa ETPC, wprowadzony mechanizm nie będzie spełniał wymogu adekwatności. Projektodawca przewiduje bowiem modyfikację art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość poprzez wprowadzenie zasady, że „za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania niezależnie od tego, czy stwierdzona przewlekłość dotyczy wyłącznie etapu lub poszczególnych etapów postępowania” sąd powinien przyznać skarżącemu 1.000 złotych tytułem rekompensaty za doznane szkody niematerialne spowodowane przewlekłością postępowania. Jednocześnie pozostanie w mocy regulacja, zgodnie z którą sąd uwzględniając skargę przyznaje sumę pieniężną w wysokości od 2.000 do 20.000 złotych.

⁷ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 ze zm).

⁸ Sygn. akt III SPZP 1/13.

Trybunał w wyroku w sprawie *Rutkowski i Inni przeciwko Polsce* podkreślił, że sądy polskie są w pierwszej kolejności zobowiązane do przyznania słusznej i adekwatnej do okoliczności danej sprawy rekompensaty za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie⁹. Dlatego też pożądanym jest korzystanie w praktyce polskich sądów z zaleceń Trybunału zawartych w wyroku w sprawie *Scordino przeciwko Włochom* (nr 1)¹⁰, w którym przedstawiono koncepcje Trybunału co do rekompensowania szkód i krzywd wyrządzonych przewlekłym rozpoznawaniem spraw. Wskazano m.in., że odszkodowanie lub zadośćuczynienie przyznane za naruszenie postanowień EKPC przez władze krajowe powinny być porównywalne ze słusznym zadośćuczynieniem przyznawanym przez ETPC na podstawie art. 41 EKPC, a precyzyjnie, przyznawanym w podobnych sprawach. Za “podobne sprawy” ETPC rozumie każde dwa postępowania, które toczyły się przez taką samą liczbę lat, identyczną liczbę instancji, które mają równą wagę interesów, o których ochronę w nich chodziło, gdzie strony skarżące zachowywały się podobnie i dotyczące tego samego kraju¹¹. Ponadto sądy krajowe zawsze są w lepszej niż ETPC sytuacji, by ocenić wystąpienie szkody majątkowej, zaś gdy chodzi o szkodę moralną (krzywdę), to ETPC podkreśla, że istnieje silne, aczkolwiek możliwe do obalenia, domniemanie, że nadmiernie długie postępowanie sądowe powoduje taki uszczerbek¹². Oprócz tego, rekompensata przyznana przez sądy krajowe będzie spełniać wymóg adekwatności, gdy suma da się pogodzić z tradycją prawną i poziomem życia w danym kraju, a orzeczenia krajowe w przedmiocie przewlekłości są należycie i sprawnie egzekwowane w danym systemie prawnym¹³.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę także na wyrok w sprawie *Apicella przeciwko Włochom*¹⁴, w którym to Trybunał sprecyzował kryteria, jakimi należy posługiwać się przy obliczaniu kwoty słusznego zadośćuczynienia zasądzanego skarżącym w sprawach, w których stwierdzono przewlekłość postępowania. Trybunał ocenił, że podstawę do wyznaczenia adekwatnej sumy pieniężnej powinna stanowić kwota wahająca się pomiędzy 1.000 a 1.500 euro za każdy rok trwania postępowania, przy czym dla szkody moralnej doznanej z powodu długości trwania postępowania nie ma znaczenia wynik postępowania krajowego. Ogólna kwota powinna być powiększona o 2 000 euro jeżeli przedmiot sporu ma wyjątkową wagę, szczególnie w sprawach z zakresu prawa pracy, stanu cywilnego i zdolności do czynności prawnych, emerytur, szczególnie poważnych postępowań dotyczących zdrowia lub życia osób. Z drugiej strony, kwota bazowa będzie ograniczona po uwzględnieniu: 1) liczby instancji, które rozstrzygały w czasie trwania postępowania, 2) zachowania skarżącego – w szczególności liczby miesięcy lub lat, które minęły z powodu odwołań składanych przez skarżącego, 3) przedmiotu sporu – np. sprawa majątkowa ma mniejsze znaczenie dla skarżącego oraz 4) poziomu życia w kraju¹⁵.

Dlatego też, biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zawarta w projekcie ustawy propozycja zmiany w wysokości zasądzanych rekompensat tylko częściowo wpisuje się w zalecenia ETPC. Kwota 1.000 złotych za rok dotychczasowego trwania postępowania nie doprowadzi do urealnienia sum pieniężnych przyznawanych z tytułu stwierdzenia naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W celu zapewnienia pełnej

⁹ *Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*, § 170.

¹⁰ Wyrok z 29 marca 2006 r. skarga nr 36813/97.

¹¹ *Scordino przeciwko Włochom* (nr 1), §§ 181, 213, 267.

¹² *Scordino przeciwko Włochom* (nr 1), § 203 – 204.

¹³ *Scordino przeciwko Włochom* (nr 1), § 206.

¹⁴ Wyrok z 10 listopada 2004 r. skarga nr 64890/01.

¹⁵ *Apicella przeciwko Włochom*, § 26.

rekompensaty za doznaną krzywdę moralną z powodu przewlekłości postępowania należałoby rozważyć nie tylko podwyższenie tej stawki, ale także zrezygnowanie z określonej w ustawie o skardze na przewlekłość górnej granicy sum pieniężnych (20.000 złotych) przyznawanych w razie stwierdzenia przez sąd przewlekłości (albo przynajmniej jej podwyższenie). Jest to o tyle zasadne, że w przypadku podobnej instytucji – jaką jest odszkodowanie/zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne tymczasowe aresztowanie czy zatrzymanie – ustawodawca nie określił limitów minimalnej, jak i maksymalnej wypłaty tego świadczenia.

HFPC pozytywnie ocenia propozycję złagodzenia uregulowań dotyczących braków formalnych skargi. Z pewnością przyczyni się to do lepszego zabezpieczenia ochrony prawnej osoby dotkniętej naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Należy jednak zauważyć, że w celu jeszcze większego zabezpieczenia ochrony interesów takich osób należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem możliwości zwolnienia skarżącego od kosztów w tego typu sprawach.

Nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Projekt, oprócz zmian w ustawie o skardze na przewlekłość, zawiera również propozycję nowelizacji ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim regulacja ta odnosi się do postępowania dyscyplinarnego sędziów. Przewiduje ona:

- przesądzenie o karnym charakterze odpowiedzialności za umyślne podanie nieprawdy lub zatajenie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym;
- usunięcie niekonsekwencji dotyczących postępowania dyscyplinarnego (w tym wyeliminowanie rozbieżności w terminach przedawnienia dla orzekania w przedmiocie przewinienia dyscyplinarnego i kary dyscyplinarnej oraz wyeliminowanie możliwości zakończenia postępowania dyscyplinarnego bez wymierzenia kary dyscyplinarnej);
- wprowadzenie zasady jawności treści oświadczeń majątkowych sędziów;
- wprowadzenie do katalogu kar dyscyplinarnych nowej kary – obniżenia wynagrodzenia zasadniczego od 5 do 15 % na okres od 6 miesięcy do 2 lat oraz
- wprowadzenie innych niż dotychczas skutków orzeczenia niektórych kar dyscyplinarnych – poza upomnieniem będzie można orzec o pozbawieniu możliwości awansowania na wyższe stanowisko sędziowskie przez okres 5 lat, niemożności udziału w tym okresie w kolegium sądu, orzekania w sądzie dyscyplinarnym oraz objęcia w sądzie funkcji prezesa sądu, wiceprezesa sądu czy kierownika ośrodka zamiejscowego sądu.

Z uwagi na powyższe zasadne jest stwierdzenie, że zakres projektowanych zmian w minimalnym stopniu wiąże się z wykonaniem wyroku *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*. Z uzasadnienia zawartego w ocenie skutków regulacji (OSR) wynika, że zaproponowane zmiany w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych mają na celu implementację zaleceń zawartych w raporcie z IV Rundy Ewaluacyjnej Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO). Raport zawierał m.in. 5 zaleceń odnoszących się do zapobiegania korupcji wśród sędziów. Analiza tych zaleceń pozwala stwierdzić, że przedmiot projektu realizuje tylko jedno z czterech pozostałych do wykonania rekomendacji¹⁶. Wykonywane zalecenie (X) dotyczyło wprowadzenia odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym oraz podjęcia środków w celu zapewnienia, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów kończyły się przed upływem kresu

¹⁶ Raport Zgodności GRECO ws. Polski, dostępny na stronie: <http://cba.gov.pl/pl/newsy-serwisu-antykorum/3415,Raport-Zgodnosci-GRECO-ws-Polski.html>. Zalecenie (VIII) zostało uznane za wykonane).

przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie lub zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach.

Nadal jeszcze pozostają do zrealizowania zalecenia (VII), (IX) i (XI) odnoszące się odpowiednio do uzupełnienia „Zbioru zasad etyki zawodowej sędziów”; podjęcia lub usprawnienia obowiązujących środków w celu zapewnienia dogłębnej analizy oświadczeń majątkowych sędziów oraz wzmocnienia charakteru zapobiegawczego analizy oświadczeń majątkowych, a także zapewnienia ciągłego szkolenia sędziów w zakresie: konfliktu interesów, zasad dotyczących prezentów, zakazu lub ograniczenia dodatkowej działalności, oświadczeń majątkowych i interesów prywatnych poprzez zapewnienie szkoleń, na których omawiane będą przykłady praktyczne oraz zapewnienia odpowiedniego doradztwa w ramach systemu sądownictwa w celu podniesienia świadomości sędziów i zapewnienia im poufnej porady nt. kwestii związanych z zasadami etycznymi. Uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie odnosi się do stopnia zaawansowania realizacji tych zaleceń.

Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło co prawda kroki w celu realizacji zalecenia (IX) – utworzono projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne¹⁷. Proces legislacyjny nie został jednak zakończony, a prace nad projektem zatrzymały się na etapie opiniowania (uwagi zgłosiły 54 podmioty).

W przypadku, gdy projektodawca decyduje się umieścić w projekcie ustawy zmiany nieodnoszące się do głównej materii projektu i uzasadnia to koniecznością wykonania zaleceń GRECO, wskazane jest, aby realizacja tych zaleceń miała charakter całościowy, a nie wybiórczy. Ponadto zmiany zawarte w projekcie odnoszą się przede wszystkim do kar dyscyplinarnych, jednak uzasadnienie do projektu ani ocena skutków regulacji nie zawiera żadnej analizy tego zagadnienia pod kątem należytych gwarancji niezawisłości sędziego. Nie ma odniesienia do treści art. 178 Konstytucji i zawartej w nim zasady niezawisłości sędziowskiej, nie przedstawiono także motywów wprowadzenia zmian w kontekście proporcjonalności sankcji dyscyplinarnych.

Konkluzje

W lutym 2016 r. Fundacja opublikowała analizę¹⁸ wyroku ETPC w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* uwzględniającą standardy wynikające także z innych orzeczeń Trybunału. Analiza zwieńczona jest rekomendacjami, których wdrożenie mogłoby przyczynić się do pełnego wykonania przedmiotowego wyroku. Wśród nich wyróżnić można postulat o urealnienie sum pieniężnych przyznawanych z tytułu stwierdzenia naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, a także implementację do praktyki sądowej mechanizmu wyliczania kwoty adekwatnej rekompensaty z tytułu przewlekłości.

W ocenie HFPC konieczne są dalsze prace nad przedstawionym projektem ustawy. Niezbędne jest dokonanie nowelizacji, która obejmowałaby wszystkie zalecenia wynikające z wyroku *Rutkowski i Inni p. Polsce*. Wejście w życie nowych regulacji w kształcie i o zakresie

¹⁷ Projekt dostępny na stronie RPL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/230491>.

¹⁸ A. Pietryka, Przewlekłość jako problem strukturalny w Polsce – analiza wyroku *Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, ANALIZY i REKOMENDACJE Nr 9/2015, raport dostępny jest pod adresem: http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2016/03/HFPC_analiza_i_rekomendacje_920_15_ost2.pdf.

zapropnowanym w przedłożonym projekcie ustawy nie wyczerpią konieczności wykonania wyroku ETPC. Niezbędne będzie podjęcie dodatkowych prac legislacyjnych.

Wskazane jest, aby dalszy proces legislacyjny odnoszący się do zwalczania problemu przewlekłości postępowań w Polsce był w pełni transparentny oraz aby uwzględniano w nim udział szerokiego grona podmiotów. Dlatego też szczególne znaczenie ma udostępnianie projektów aktów prawnych z odpowiednim wyprzedzeniem tak, aby możliwym było merytoryczne i rzetelne odniesienie się do zawartych w nich założeń.

W imieniu Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Danuta Przywara



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara