

UCHWAŁA **składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego**

Dnia 28 marca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

Prezes SN Walerian Sanetra (przewodniczący)
SSN Bogusław Cudowski (sprawozdawca)
SSN Zbigniew Hajn
SSN Halina Kiryło
SSN Andrzej Siuchniński
SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca,
uzasadnienie)
SSN Andrzej Tomczyk

Protokolant Hubert Piskorz

z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej Bożeny Kiecol
po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 28 marca 2013 r., wniosku
Prokuratora Generalnego z dnia 10 stycznia 2013 r., Nr PG IV CP 54/12,
skierowanego przez Prezesa Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów w Izbie Pracy,
Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, o podjęcie
uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne:

Czy sąd oceniając naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy
bez nieuzasadnionej zwłoki powinien badać tok całego postępowania
sądowego, czy też rozpatrując skargę strony w powyższym zakresie,
może ograniczyć ocenę naruszenia prawa strony do rozpoznania
sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, tylko do etapu postępowania w
którym strona złożyła skargę (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca
2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania

sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki)?

podjął uchwałę:

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 (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki; Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) Prokurator Generalny wniósł o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego wywołującego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych rozbieżność poglądów co do wykładni przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, formułując pytanie: „Czy sąd oceniając naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki powinien badać tok całego postępowania sądowego, czy

też rozpatrując skargę strony w powyższym zakresie, może ograniczyć ocenę naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, tylko do etapu postępowania w którym strona złożyła skargę (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki).

Prokurator Generalny wskazał, że co do wykładni sformułowania „w toku postępowania w sprawie” w orzecznictwie sądów pojawiły się dwie przeciwstawne linie orzecznicze. Według pierwszej z nich sformułowanie „w toku postępowania w sprawie” oznacza, że sąd, do którego wpłynęła skarga, jest uprawniony do badania jedynie tego etapu postępowania, w toku którego wpłynęła skarga, nie jest zaś uprawniony do kontroli wcześniejszych etapów postępowania sądowego, które zostały zakończone w wyniku wydania merytorycznych orzeczeń kończących postępowanie w danej instancji, chociażby nie były one jeszcze prawomocne. Zgodnie z tym stanowiskiem wniesienie skargi na przewlekłość postępowania ma służyć dyscyplinowaniu czynności podejmowanych na danym etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie, jej celem jest bowiem zlikwidowanie opieszałości sądu, przed którym sprawa zawisała, przez wymuszenie należytej sprawności i nadanie sprawie odpowiedniego biegu. Druga z linii orzeczniczych opiera się na założeniu, że zawarte w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze sformułowanie „w toku postępowania” dotyczy całego postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Przyjmuje się, że zakończenie postępowania sądowego w danej instancji nieprawomocnym wyrokiem nie wyklucza badania przewlekłości tego etapu postępowania. Przywołując postanowienia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (dalej: Konwencja) oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz), Prokurator Generalny wskazał, że skłania się do uznania za trafny poglądu, zgodnie z którym sąd rozpoznając skargę na przewlekłość postępowania sądowego, ma obowiązek uwzględnić całą długość postępowania przy ocenie naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki niezależnie od etapu postępowania sądowego. Dla oceny pojęcia „rozsądny termin rozpoznania sprawy”

sąd winien brać pod uwagę cały okres postępowania - od jego wszczęcia aż do definitywnego zakończenia. Podniósł, że należy się zgodzić z wykładnią, iż prawo do sprawnego postępowania, określone jako prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, jest podstawowym prawem zagwarantowanym w art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, która z mocy art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ma pierwszeństwo przed ustawą w krajowym porządku prawnym. Stało się ono w polskim systemie prawnym wartością konstytucyjną określoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jako „prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”. Realizację tego prawa zapewnić może – zdaniem Prokuratora Generalnego - jedynie zakres badania przewlekłości postępowania w sprawie od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Stosownie do art. 13 Konwencji, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego. W sprawie 30210/96 *Kudła przeciwko Polsce* ETPCz opowiedział się za koniecznością zapewnienia skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu tego przepisu również w przypadku naruszenia zagwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie. Stwierdzając naruszenie art. 13 Konwencji, ETPCz przesądził, że w polskim systemie prawnym brak jest skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do przewlekłości postępowania, gdyż dostępne w procedurze krajowej nie dają gwarancji zadośćuczynienia krzywdzie wyrządzonej przewlekłością ani gwarancji przyspieszenia postępowania. Trybunał pozostawił swobodę wyboru rodzaju środka odwoławczego, wymagając jednak jego skuteczności zarówno pod względem formalnoprawnym, jak i w praktyce jego stosowania, co oznacza, że musi on zapobiegać naruszeniu prawa do „rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie” lub trwaniu takiego naruszenia, albo zapewniać stosowne zadośćuczynienie w związku z zaszłym naruszeniem (por. decyzja ETPCz z dnia 11 czerwca 2002 r., *Bukowski przeciwko Polsce*, nr 38655/97).

Takie zadania na gruncie prawa krajowego ma spełniać ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.; dalej jako: „ustawa”). Z uzasadnienia jej projektu wynika, że celem przyświecającym prawodawcy było przede wszystkim stworzenie mechanizmu prawnego, powodującego wymuszenie rozpoznania sprawy przez sąd. Stąd, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, skargę wnosi się w toku postępowania w sprawie.

W większości dotychczasowych orzeczeń Sądu Najwyższego skarga na przewlekłość traktowana jest jako doraźna interwencja przeciwdziałająca trwającej przewlekłości postępowania (por. postanowienie z dnia 8 lipca 2005 r., III SPP 120/05, OSNP 2006 nr 5–6, poz. 102), jako środek zapewniający szybką reakcję na trwającą zwłokę w czynnościach sądu i służący dyscyplinowaniu czynności podejmowanych na danym etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie (por. uchwałę z dnia 16 listopada 2005 r., III SPP 42/04, OSNP 2005 nr 5, poz. 71, postanowienie z dnia 19 stycznia 2006 r., III SPP 162/05, postanowienie z 18 lutego 2005 r., III SPP 19/05, OSNP 2005 nr 17, poz. 277). W judykaturze podnosi się bowiem, że celem skargi jest zlikwidowanie opieszałości sądu, przed którym sprawa zawisła, poprzez wymuszenie należytej sprawności sądu i nadanie sprawie odpowiedniego biegu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r., III SPP 113/04, OSNP 2005 nr 9, poz. 134, uchwałę z dnia 19 stycznia 2005 r., III SPP 115/04, OSNP 2005 nr 9, poz. 135, czy postanowienie z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 76/05, OSNP 2005 nr 21, poz. 345). Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 17 listopada 2004 r., III SPP 42/04 (OSNP 2005 nr 5, poz. 71), „w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. przewidziano szczególny środek odwoławczy (prawny) przeciwdziałający przewlekłości postępowania w czasie jego trwania, nazwany skargą na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, a w tekście ustawy «skargą na przewlekłość postępowania». Z art. 15 i 16 ustawy wynika, że po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy, strona może dochodzić od Skarbu Państwa (ewentualnie solidarnie z komornikiem)

naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, przy czym dotyczy to zarówno sytuacji, gdy strona nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania w jego toku, jak i sytuacji, gdy jej skargę w toku postępowania uwzględniono. «Odpowiednia suma pieniężna», którą można przyznać w wyniku uwzględnienia skargi, nie stanowi więc pełnego zaspokojenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. Wynika z tego, że skarga na przewlekłość w toku postępowania ma charakter wstępny i stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą bieżącej (trwającej) przewlekłości postępowania. Jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego. Służy temu zarówno samo stwierdzenie wystąpienia przewlekłości postępowania (art. 12 ust. 2 ustawy), jak również możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3 ustawy). Pamiętać też należy, że skarga na przewlekłość postępowania nie eliminuje możliwości wystąpienia przez stronę o podjęcie czynności w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Środki nadzoru administracyjnego, skarga na przewlekłość postępowania w jego toku oraz powództwo o odszkodowanie po prawomocnym zakończeniu postępowania, tworzą więc kompleks środków prawnych, których celem jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania, a w razie jej wystąpienia, zapewnienie odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia)».

Konsekwencją takiej interpretacji przepisów ustawy jest stwierdzenie, że postępowanie ze skargi powinno koncentrować się na aktualnym etapie postępowania w sprawie, wobec czego za spóźnione uznaje się zarzuty dotyczące poprzedniego (zamkniętego) jego etapu, gdyż nie pozwalają one osiągnąć zakładanego przez ustawodawcę celu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 76/05, czy postanowienie z 27 lipca 2005 r., III SPP 127/05, PiZS 2005 nr 11, poz. 25). Tego rodzaju poglądy wypowiedane były też w najnowszych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. postanowienia z dnia: 9 lutego 2011 r., III SPP 34/10, 21 kwietnia 2011 r., III SPP 2/11, 26 stycznia 2012 r., III SPP 42/11, 27 marca 2012 r., III SPP 8/12, 9 września 2012 r., III SPP 20/11). Za ograniczeniem kognicji sądu rozpoznającego skargę tylko do tego etapu postępowania, który aktualnie realizowany jest przed sądem danej instancji

przemawia, według orzecznictwa Sądu Najwyższego, poza *ratio legis* ustawy, także konstrukcja właściwości sądu. Właściwym do rozpoznania skargi jest bowiem sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie (art. 4 ust. 1 ustawy), a jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem apelacyjnym lub Sądem Najwyższym – właściwy do jej rozpoznania jest Sąd Najwyższy (art. 4 ust. 2 ustawy). Sąd Najwyższy nie jest zatem właściwy do rozpoznania skargi dotyczącej postępowania przed sądem okręgowym, choćby obejmowała ona także uprzednie postępowanie przed sądem apelacyjnym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2005 r., III SPP 14/05, OSNP 2005 nr 16, poz. 261). Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości przed sądami różnych instancji, sąd, do którego skierowano skargę, rozpatruje ją tylko w zakresie właściwości wyznaczonej art. 4 ustawy. W pozostałym zakresie sprawa jest przekazywana sądowi właściwemu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2005 r., SPK 9/05).

W sprawie *Majewski przeciwko Polsce* (wyrok z 11 października 2005 r., nr 52690/99) ETPCz negatywnie ocenił rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania w sposób zgodny z tą linią orzecniczą, tj. z uwzględnieniem jedynie zachowania sądu niższej instancji na toczącym się w chwili wniesienia skargi etapie postępowania. ETPCz podkreślił, że przedmiotem oceny sądu rozpoznającego skargę był jedynie okres postępowania od chwili ponownego skierowania sprawy do sądu pierwszej instancji, co jest niezgodne ze standardami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału, który rozpoznając zasadność zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, uwzględnia cały okres trwania postępowania, od chwili jego rozpoczęcia do chwili wydania prawomocnego orzeczenia i obejmuje postępowanie przed sądami wszystkich instancji. Ocena naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji nie ogranicza się bowiem, według ETPCz, do konkretnego etapu postępowania, w szczególności postępowania przed sądem danej instancji, ponieważ o tym, czy prawo strony nie zostało naruszone decyduje łączny czas trwania postępowania, nawet jeśli poszczególnym jego etapom nie można przypisać cech przewlekłości (*Beller przeciwko Polsce*, wyrok z 1 lutego 2005 r., nr 51837/99). Skoro zatem oceniając naruszenie art. 6 Konwencji, ETPCz bierze pod uwagę zachowanie sądów na wszystkich etapach postępowania, to regulowana ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w

postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, interpretowana jako środek przeciwdziałający przewlekłości tylko w aktualnej fazie postępowania, czyli z pominięciem jego wcześniejszych (zamkniętych) etapów, nie spełnia roli rzeczywiście skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji, albowiem stwarza barierę dla pełnego zrekompensowania zwłaszcza krzywd niematerialnych związanych z przewlekłością postępowania.

Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki ma służyć urzeczywistnieniu prawa do sądu, które swe źródło znajduje przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W wyroku z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98 (OTK 1999 nr 3, poz. 36) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na treść prawa do sądu, inspirowaną zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak też dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Podobna interpretacja prawa do sądu znalazła wyraz także w późniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki: z 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001 nr 3, poz. 52, z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK – A 2002 nr 4, poz. 41, czy z 8 maja 2006 r., SK 32/05, OTK – A 2006 nr 5, poz. 54).

Z punktu widzenia przedstawionego zagadnienia prawnego szczególne znaczenie należy przypisać prawu do wyroku sądowego rozumianemu jako prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. Realizacja tego elementu składowego konstytucyjnego prawa do sądu pozostaje bowiem w ścisłym związku z zawartą w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarancją rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej

zwłoki, co oznacza merytoryczne i definitywne jej rozstrzygnięcie przez sąd w rozsądnym terminie. Potrzeba ochrony tak rozumianego prawa do sądu występuje więc wtedy, gdy sprawa, której postępowanie dotyczy, pozostaje wciąż w toku, tzn. nie została zakończona prawomocnym orzeczeniem.

Uznanie, że skarga na przewlekłość może dotyczyć tylko aktualnie toczącego się etapu postępowania oznacza faktycznie zagwarantowanie stronie prawa do zakończenia tylko jego fazy, a nie do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, czyli definitywnego jej rozstrzygnięcia przez sąd.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia należałoby stwierdzić, że skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki postrzegana jako doraźna interwencja w odniesieniu do przewlekłości postępowania jest jedynie namiastką skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji i nie spełnia swojej roli jako mechanizmu prawnego służącego urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa do sądu, wobec czego faktycznie nie zapobiega skargom do ETPCz, opartym na zarzucie przewlekłości postępowania, a jedynie odsuwa je w czasie. Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje jednakże, że nie takie były intencje jej autorów, skoro podkreśla się w nim, iż „celem proponowanej regulacji jest realizacja wyrażonej w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Podobny obowiązek wynika również z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z którego wynika obowiązek rozpatrzenia sprawy przez organy sądowe w rozsądnym terminie”, jak również podnosi się, że „brak odpowiedniej regulacji w tym zakresie i liczne zarzuty przewlekłości postępowania sądowego w Polsce spotkały się wielokrotnie z negatywną oceną ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Projekt niniejszej ustawy realizuje zalecane w uzasadnieniu wyroku ETPC w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* wskazania dotyczące środków zapobiegania przewlekłości postępowań sądowych. Projekt ma wprowadzić do polskiego systemu prawa środki zapewniające stronie postępowania sądowego przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w jej sprawie, jak też uzyskanie stosownej rekompensaty”. W uzasadnieniu znalazło się

także stwierdzenie, że „stworzenie skutecznego mechanizmu zapobiegania przewlekłości postępowania zapobiegnie skargom opartym na tym zarzucie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Polska należy do grupy państw, które przegrywają w ETPC największą liczbę spraw). Wystąpienie ze skargą do ETPC będzie możliwe dopiero po wyczerpaniu drogi postępowania przewidzianej w niniejszym projekcie, uzyskanie zaś odszkodowania na podstawie wyroku ETPC – tylko wówczas, gdy wykorzystanie skargi na przewlekłość postępowania nie zapobiegnie naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie lub gdy strona nie uzyskała stosownej rekompensaty” oraz że „w świetle dotychczasowego trybu dochodzenie rekompensaty za przewlekłość postępowania (wyłącznie skarga do ETPC) wiązałoby się ze znacznie większymi obciążeniami budżetu w jednostkowych sprawach, Aktualnie wydatki te są niższe jedynie ze względu na trudności, jakie wiążą się ze złożeniem takiej skargi, oraz czasem niezbędnym do jej rozpoznania. Liczba skarg do ETPC stale rośnie, powtarzające się zaś naruszenia mogą mieć wpływ na zwiększenie kwot zasądzonych tytułem zadośćuczynienia i odszkodowania”. Biorąc pod uwagę taką motywację przyświecającą uchwaleniu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, należałoby zatem podjąć próbę interpretacji jej przepisów przy uwzględnieniu wyartykułowanego przez prawodawcę celu jej wprowadzenia.

Już sam tytuł ustawy świadczy o tym, że jej regulacje dotyczą naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym (w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora) bez nieuzasadnionej zwłoki, co wprost nawiązuje do realizacji konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a zatem uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Z tytułem ustawy wiąże się wprost przepis art. 1 ust. 1 określający przedmiot ustawy jako uregulowanie zasad i trybu wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu, z czym z kolei koresponduje treść art. 2 ust. 1 ustawy, w myśl którego strona może wnieść skargę na naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne

dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Pod używanym przez ten przepis sformułowaniem „rozstrzygnięcie sprawy” należy przy tym rozumieć prawomocne jej zakończenie, nie tylko z uwagi na przedmiot ustawy, ale także biorąc pod uwagę okoliczności podlegające ocenie z punktu widzenia naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, którymi w myśl art. 2 ust. 2 ustawy są w szczególności terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty. Nieprzekonujące jest bowiem stanowisko Sądu Najwyższego, zaprezentowane w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 stycznia 2006 r., III SPP 167/05 (OSNP 2006 nr 23-24, poz. 375), że używanemu przez art. 2 ust. 2 sformułowaniu: „rozstrzygnięcie co do istoty” nie można przydać takiego samego znaczenia jak pojęciu: „rozstrzygnięcie co do istoty sprawy”. Przeciwno takiemu pogładowi przemawia zarówno wykładnia językowa przepisu, który posługuje się pojęciem: „wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty”, jak również wykładnia systemowa, jeśli uwzględnić opisany powyżej przedmiot regulacji ustawowej, a także celowościowa, biorąc pod uwagę *ratio legis* wprowadzenia przepisu o takiej treści, którym w zamierzeniach ustawodawcy miało być zdefiniowanie pojęcia rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, ze wskazaniem kryteriów oceny tego stanu w konkretnej sprawie, przy czym same kryteria wzorowano na stanowisku ETPCz (por. uzasadnienie projektu ustawy). Przypomnieć zaś należy, że ETPCz rozpoznając skargi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, bierze pod uwagę czas trwania postępowania od jego rozpoczęcia do prawomocnego zakończenia.

Z powyższego da się wyprowadzić wniosek, że przedmiotem postępowania wywołanego skargą na przewlekłość jest badanie podniesionego przez składającego skargę zarzutu, iż doszło do naruszenia przysługującego mu prawa do sądu przez przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie od chwili jego wszczęcia, niezależnie od tego, czy aktualnie sprawa znajduje się już w kolejnej fazie tego postępowania. Ustawa dotyczy bowiem prawa strony do rozpoznania bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy w postępowaniu sądowym, a nie w postępowaniu przed sądem konkretnej instancji. Posługując się w ustawie pojęciem: „bez

nieuzasadnionej zwłoki”, używanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i uznając go za odpowiednik sformułowania: „w rozsądnym terminie”, używanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji oraz odnosząc go do „wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty”, ustawodawca dał wyraz stanowisku, że w tak określonym terminie strona ma prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia jej sprawy, a nie jedynie orzeczenia w danej instancji, wobec czego ocenie pod kątem przewlekłości podlegać powinien przebieg całego dotychczasowego postępowania w sprawie, której skarga dotyczy.

Takiej interpretacji przepisów ustawy nie stoi na przeszkodzie treść jej art. 5 ust. 1, zgodnie z którym skargę wnosi się w toku postępowania w sprawie, albowiem stanowi on jedynie wyraz woli ustawodawcy wprowadzenia takiego środka, który chroniłby strony przede wszystkim przed przewlekłością toczącego się postępowania, nie zaś jedynie narzędzia do kompensaty szkody poniesionej na skutek długotrwałości postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej. Wniesienie skargi powinno zatem nastąpić w toku postępowania, po zaistnieniu stanu, który w ocenie skarżącego uzasadnia podniesione w niej zarzuty, nie później jednak niż do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Postępowanie w sprawie trwa bowiem (jest w toku) dopóty, dopóki nie dojdzie do wydania w sprawie prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie (por. M. Romańska, Skarga na przewlekłość postępowania sądowego, Przegląd Sądowy 2005 nr 11-12, s. 66). Podobne stanowisko wynika z uchwały składu siedmiu sędziów Izby Wojskowej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., WZP 2/10 (OSNKW 2011 nr 3, poz. 31), w której przyjęto, że tok postępowania przygotowawczego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy kończy uprawomocnienie się postanowienia o jego umorzeniu, co oznacza, że przez tok postępowania należy rozumieć jego długość od wszczęcia do prawomocnego zakończenia.

Z tego, że skargę można wnieść do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy, nie wynika, iż jej zarzuty muszą ograniczać się do aktualnej fazy postępowania, skoro mowa w nim o wnoszeniu skargi w toku postępowania w sprawie, a nie w toku postępowania w danej instancji. Tego samego rodzaju uwagi można odnieść do używanego przez art. 2 ust. 1 ustawy czasu terażniejszego dla określenia postępowania, którego skarga dotyczy. Wbrew stanowisku

wynikającemu z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2005 r., III SPP 120/05 (OSNP 2006 nr 5-6, poz. 102), takiego sformułowania nie można odczytywać jako sprowadzającego przedmiot skargi wyłącznie do zachowania sądu, przed którym toczy się postępowanie w chwili jej wniesienia. Postępowanie, którego dotyczy skarga, nie może być bowiem utożsamiane z postępowaniem przed sądem danej instancji, skoro o przewlekłości ma świadczyć to, że postępowanie w tej sprawie (tzn. od chwili jego wszczęcia) trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 2 ust. 1 ustawy).

Za tym, że przedmiotem badania w sprawie ze skargi mogą być zarzuty odnoszące się do innej niż aktualna fazy postępowania sądowego przemawia także konstrukcja właściwości sądu do rozpoznania skargi. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy, skargę składa się do sądu, przed którym toczy się postępowanie, zaś właściwym do jej rozpoznania jest sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie (art. 4 ust. 1 ustawy). Według art. 4 ust. 1a i 1b, dodanych do ustawy z dniem 1 maja 2009 r. (ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki; Dz. U. Nr 61, poz. 498), jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym - właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny (ust. 1a), a jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym - właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny (ust. 1b). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, „dotychczasowa praktyka stosowania ustawy ujawniła problem jedynie fragmentarycznego badania przez sądy toku postępowania w danej sprawie. W sytuacji bowiem, gdy skarga obejmuje zarówno postępowanie przed sądem pierwszej, jak i drugiej instancji, dochodzi do oddzielnego badania każdego z etapów postępowania przez różne sądy. I tak np. w sytuacji, gdy skarga dotyczy zarówno postępowania przed sądem rejonowym, jak i okręgowym, skarga w zakresie dotyczącym postępowania przed sądem rejonowym jest przekazywana do rozpoznania sądowi okręgowemu jako sądowi przełożonemu, zaś skarga w zakresie dotyczącym postępowania przed sądem okręgowym jest rozpoznawana przez sąd apelacyjny. Taka praktyka sądów

jest niezgodna z celem ustawy, którym - jak wynika z jej uzasadnienia - była realizacja wyrażonej w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady, że <każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd> oraz określonego w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obowiązku rozpatrzenia sprawy przez organy sądowe w <rozsądnym terminie>. Należy przy tym zauważyć, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu za <sprawę> uznaje się różne etapy postępowania sądowego, o ile zmierzają one do uregulowania określonych praw skarżącego. W związku z powyższym sąd, rozpatrując skargę na przewlekłość, powinien przeanalizować całość postępowania w sprawie. Projekt przyjmuje zatem, że jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym - właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny. Jeżeli zaś skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym - właściwy do jej rozpoznania w całości jest sąd apelacyjny”.

Normując w ten sposób właściwość sądu do rozpoznania skargi, ustawodawca nawiązał do treści skargi i podniesionych w niej zarzutów wobec konkretnej jednostki wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak w treści art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem apelacyjnym lub Sądem Najwyższym – właściwy do jej rozpoznania jest Sąd Najwyższy. W konsekwencji powyżej omówionych zmian straciły na aktualności te poglądy, według których do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania w jednej sprawie właściwe mogą być różne sądy (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2005 r., III SPP 14/05, OSNP 2005 nr 16, poz. 261). Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wynika zaś wprost, że nowelizacja w tym zakresie wymuszona została przez taką wykładnię art. 4 ustawy, która przyjmowała podział właściwości do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania w jednej sprawie, co nie pozwalało żadnemu z sądów całościowo ocenić przebiegu postępowania w sprawie będącej przedmiotem skargi. Zwłoka w podejmowaniu czynności procesowych w sprawie, zaistniała w dowolnym momencie postępowania, rzutuje na cały jego przebieg i w konsekwencji może spowodować uznanie, że postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne w

rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy, choć aktualnie znajduje się już ona na zupełnie innym etapie. Z perspektywy skarżącego istotne jest wyłącznie stwierdzenie, czy w prowadzonej z jego udziałem sprawie doszło do naruszenia przysługującego mu prawa do sądu, które zostaje urzeczywistnione w momencie prawomocnego zakończenia postępowania. Identyfikowanie instancji, w której doszło do przewlekłości, może mieć znaczenie najwyżej z punktu widzenia tego, wobec którego z sądów prezes ma obowiązek podjęcia czynności nadzoru (art. 13 ust. 1 ustawy), bądź którą jednostkę organizacyjną wymiaru sprawiedliwości obciąży obowiązek wypłacenia sumy pieniężnej, o jakiej mowa w art. 12 ust. 4 ustawy (w przypadku przyznania sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, wypłaty dokonuje: 1) sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania – ze środków własnych tego sądu; 2) prokuratura okręgowa, w której okręgu prowadzone jest postępowanie przygotowawcze, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, a w odniesieniu do postępowań przygotowawczych prowadzonych przez wydziały zamiejscowe Biura do Spraw Przeszłości Zorganizowanej Prokuratury Krajowej - właściwa prokuratura apelacyjna – ze środków własnych tych prokuratur - art. 12 ust. 5). Zwrócić należy jednakże uwagę, że w sytuacji przyznania sumy pieniężnej w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 1a (skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym), wypłaty dokonuje sąd okręgowy, a w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 1b (skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym), wypłaty dokonuje sąd apelacyjny – ze środków własnych tego sądu (art. 12 ust. 6), czyli że nie w każdej sytuacji wypłata będzie obciążała ten sąd, którego postępowanie dotknięte było przewlekłością, co jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej przyczynić się ma „do wzmożenia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów sprawowanego przez prezesów sądów - art. 37 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.)”.

Z art. 4 ustawy w aktualnym brzmieniu wynika, że skargę rozpoznaje jeden sąd - co do zasady jest to sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie (art. 4 ust. 1), ale z wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 1a (do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania przed sądem rejonowym i

sądem okręgowym właściwy jest sąd apelacyjny) i w art. 4 ust. 1b (do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym właściwy jest sąd apelacyjny). Z uwagi na to, że ani nad sądem apelacyjnym, ani nad Sądem Najwyższym nie ma sądu przełożonego w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy, kompetencja do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania w sprawie toczącej się przed sądem apelacyjnym lub Sądem Najwyższym wymagała odrębnego uregulowania poprzez wskazanie w takiej sytuacji na właściwość Sądu Najwyższego (art. 4 ust. 2 ustawy). Dokonana w 2009 r. zmiana przepisów o właściwości sądów do rozpoznania skargi odpowiada funkcji tego środka odwoławczego, możliwości zapewnienia jego skuteczności, wyrażając również intencje ustawodawcy objęcia badaniem przez sąd rozpoznający skargę na przewlekłość całości postępowania w sprawie, a nie tylko jego aktualnego etapu.

Podsumowując powyższe rozważania wskazać należy, że wprowadzenie do prawa krajowego odpowiednich instytucji prawa procesowego lub materialnego nie wystarcza do realizacji zobowiązań prawnomiędzynarodowych ciążących na Polsce. Niezbędne jest bowiem odpowiednie stosowanie aktów prawa krajowego, co polega na takiej ich interpretacji, która prowadzi w poszczególnych sprawach do zapewnienia skutecznej ochrony praw jednostek gwarantowanych przez prawo międzynarodowe. Konieczność wykonania zobowiązań Polski, sprowadzających się w zakresie objętym przedmiotowym zagadnieniem, do zapewnienia skuteczności orzecznictwu ETPCz, w połączeniu z wymaganiami wynikającymi z krajowego porządku konstytucyjnego, oznacza, że priorytet powinna mieć taka wykładnia przepisów ustawy, która zrealizuje takie cele, tj. zapewni realną, efektywną i skuteczną ochronę prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Uchwalenie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie przesądziło definitywnie kwestii istnienia w polskim systemie prawnym efektywnego środka ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w rozumieniu art. 6 ust. 1 w związku z art. 13 Konwencji. ETPCz konsekwentnie zastrzega sobie bowiem prawo do kontroli, czy „wprowadzony środek krajowy wywołuje skutki zbieżne z wymogami

konwencyjnymi” (wyrok z 29 marca 2006 r. w sprawie 36813/97 *Scordino przeciwko Włochom*). W tym celu ETPCz weryfikuje, czy przepisy ustawy są w praktyce stosowane w sposób zapewniający zainteresowanym efektywną ochronę prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Środek w postaci skargi na przewlekłość może się bowiem okazać nieefektywny w konkretnych okolicznościach faktycznych, w szczególności w przypadku zastosowania przepisów ustawy w oderwaniu od standardu konwencyjnego (wyrok z 23 października 2007 r. w sprawie 21695/05 *Tur przeciwko Polsce*). Z tego powodu Trybunał dopatrył się naruszenia art. 13 Konwencji w sprawie, w której sąd rozpoznający skargę na przewlekłość uwzględnił tylko czasokres postępowania po dacie wejścia w życie ustawy, zamiast – jak wynika z orzecznictwa ETPCz – uwzględnić cały przebieg postępowania (wyrok z 23 października 2007 r. w sprawie 21695/05 *Tur przeciwko Polsce*). Z tej samej przyczyny negatywnie ocenione zostało również rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania z uwzględnieniem jedynie zachowania sądu niższej instancji na toczącym się w chwili wniesienia skargi etapie postępowania (wyrok z 11 października 2005 r. w sprawie 52690/99 *Majewski przeciwko Polsce*).

Z powyższego wynika, że interpretacja przepisów ustawy, sprowadzająca skargę do roli środka zapewniającego doraźnie szybką reakcję na trwającą zwłokę w czynnościach sądu i służącego dyscyplinowaniu czynności na danym etapie toczącego się postępowania nie zapewnia stronom efektywnej ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, albowiem niezgodnie ze standardami wynikającymi z orzecznictwa ETPCz nie daje możliwości oceny przebiegu całego postępowania w sprawie od chwili jego wszczęcia. Skoro tak rozumiany środek odwoławczy nie spełnia także swojej roli jako mechanizmu prawnego służącego urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa do sądu, to konieczne jest uznanie, że w postępowaniu ze skargi ocenie pod kątem przewlekłości podlega przebieg całego postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, tzn. od chwili jego wszczęcia, a nie tylko ten jego etap, na którym w danej chwili sprawa się znajduje.

Przedstawioną argumentację co do możliwości tego rodzaju wykładni przepisów ustawy uzupełnić należałoby o stwierdzenie, że skuteczność środka odwoławczego w postaci skargi, według ETPCz, polega na tym, że umożliwia on

zapobieżenie powstaniu naruszenia, zapobieżenie jego kontynuacji oraz zapewnia odpowiednią rekompensatę finansową w odniesieniu do każdego naruszenia, które już miało miejsce (decyzja z 1 marca 2005 r. w sprawie 24549/03 *Michalak przeciwko Polsce*, decyzja z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie 15212/03 *Charzyński przeciwko Polsce*). Ponadto z obu tych decyzji wynika, że w ocenie Trybunału skarga jako efektywny środek ma spełniać dwa cele polegające na: po pierwsze - uzyskaniu przez skarżącego stwierdzenia naruszenia prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (jest to główny cel) oraz – gdy to jest właściwe - zasądzeniu odpowiedniej rekompensaty i po drugie – wydaniu odpowiednich zaleceń. W przepisach ustawy można dopatrzeć się wszystkich tych elementów realizujących cele skargi i zapewniających tym samym jej skuteczność. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy, skarga powinna bowiem zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której ten środek dotyczy. Sąd rozpoznający skargę, w przypadku uznania jej zasadności, stwierdza przede wszystkim, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość (art. 12 ust. 2 ustawy). Ustawodawca zagwarantował temu sądowi również inne uprawnienia o charakterze prewencyjnym i kompensacyjno - represyjnym. O aspekcie prewencyjnym można mówić w przypadku, gdy skarżący zawarł żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zaleceń, mających przyczynić się do szybszego wydania orzeczenia merytorycznego i zostały one wystosowane, w uwzględnieniu tego wniosku lub z urzędu (art. 6 ust. 3 i art. 12 ust. 3 ustawy). Natomiast charakter kompensacyjno – represyjny wykazuje obowiązek zasądzenia od Skarbu Państwa, na wniosek skarżącego, odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 6 ust. 3 i art. 12 ust. 4 ustawy).

Podsumowując tę część rozważań można uznać, że regulacja ustawy o skardze na przewlekłość postępowania służy dwóm celom – poza funkcją prewencyjną, służącą wymuszeniu nadania sprawie odpowiedniego biegu (zdyscyplinowania sądu do podjęcia czynności właściwych na danym etapie postępowania), jej przeznaczeniem jest także umożliwienie dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, niezależnie od tego, czy szkoda ta w rzeczywistości powstała (funkcja kompensacyjno - represyjna). Choć bowiem z ustawy nie wynika, jaki jest charakter „sumy pieniężnej”, to natura

prawna tego świadczenia określana jest w doktrynie jako specyficzne zadośćuczynienie (por. M. Romańska, Skarga na przewlekłość postępowania sądowego; PS 2005 nr 11-12, s. 72), czy *sui generis* świadczenie rekompensacyjne (por. B. Draniewicz, „Odpowiednia suma pieniężna” w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki; M.Pr. 2008 nr 14, Legalis), zrywające z klasycznym kodeksowym pojęciem odszkodowania (por. J. Skoczylas, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władze publiczne, Warszawa 2005, s. 298). W judykaturze przyjmuje się, że przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej stanowi sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05, OSNP 2006 nr 21-22, poz. 342), czy też, że „zadośćuczynienie w tej formie stanowi *in concreto* spełnienie powinności dyktowanych ideą humanitaryzmu postępowania sądowego i będzie stanowić słuszną rekompensatę za krzywdzące swą nadmiernością negatywne doznania moralne i przeżycia psychiczne wnioskodawcy” (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2005 r., II S 13/05, OSA 2005 nr 10, poz. 72). Z tego wynika, że „przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej stanowi formę ekspiacji, której dokonuje wymiar sprawiedliwości, jako reakcji na doznaną przez skarżącego dolegliwość, której źródłem jest opieszale prowadzenie postępowania, przy czym rozmiar doznanej szkody nie ma wpływu na jej wysokość” (por. R. Krasnodębski, A. Pietryka, Opodatkowanie „sumy pieniężnej” uzyskanej przez osobę fizyczną tytułem naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, Przegląd Podatkowy 2011 nr 3, s. 27–33). Jest to zatem swoiste zadośćuczynienie rekompensujące krzywdy o charakterze niematerialnym. Koresponduje to ze stanowiskiem ETPCz, który w wyroku z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie 36813/97 *Scordino przeciwko Włochom* przyjął, że istnieje poważne, aczkolwiek możliwe do obalenia domniemanie, „iż nadmiernie długie postępowanie spowoduje szkodę moralną”. Można zatem przyjąć, że zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej spełnia dwie funkcje: kompensacyjną, albowiem wyrównuje szkodę o charakterze niematerialnym oraz - ubocznie - represyjną, gdyż przysługuje niezależnie od tego, czy szkoda ta w rzeczywistości powstała. Za trafne należy uznać więc stanowisko

Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z dnia 9 stycznia 2008 r., III SPZP 1/07 (OSNP 2008 nr 13-14, poz. 205) wskazujące, że pogląd, zgodnie z którym celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest samo stwierdzenie faktu przewlekłości i ewentualne zasądzenie odpowiedniego odszkodowania, lecz wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu (zdyscyplinowanie sądu do podjęcia czynności właściwych na danym etapie postępowania), stanowi wynik wykładni funkcjonalnej przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, który marginalizuje funkcję kompensacyjną tej ustawy. Tymczasem „przyjęcie, że funkcja kompensacyjna polskiego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji jest równie ważna, jak jego funkcja prewencyjna, ma swoje uzasadnienie w przepisach Konwencji”, a „marginalizacja znaczenia funkcji kompensacyjnej ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, w sytuacji, kiedy spełniona zostanie jej funkcja prewencyjna i umorzenie z tego powodu postępowania, w istocie prowadzi do uchylecia się od zbadania, czy doszło do naruszenia prawa wspólnotowego.” Wskazano także, że „w pojęciu słusznego zadośćuczynienia mieści się również obowiązek merytorycznego rozstrzygnięcia o naruszeniu prawa, bowiem w ten sposób strona może uzyskać satysfakcję moralną z faktu, iż podzielono jej stanowisko i przyznano rację jej zarzutom.” Stwierdzono nadto, że „dosłowne brzmienie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki prowadzi również do wyniku zgodnego z dokonaną wyżej wykładnią funkcjonalną”.

Pogląd ten wzmacnia dokonana w 2009 r. nowelizacja ustawy i wprowadzenie obowiązku wypłaty świadczenia, o którym mowa w jej art. 12 ust. 4 (suma pieniężna od 2.000 zł do 20.000 zł), stanowiącego swoiste zadośćuczynienie za krzywdy niematerialne, ponieważ wyraźnie świadczy o tym, że obie funkcje skargi – prewencyjna i kompensacyjno - represyjna - powinny być realizowane równolegle. Nie budzi wątpliwości, że dokonując takiej zmiany, ustawodawca położył większy niż dotychczas nacisk na aspekt kompensacyjny skargi. Innymi słowy funkcja prewencyjna nie ma prymatu nad funkcją kompensacyjno - represyjną. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że w grę wchodzi także sytuacja, w

których możliwe jest zrealizowanie wyłącznie funkcji kompensacyjno - represyjnej (postępowanie zakończyło się po wniesieniu skargi). Wówczas zasądzenie sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy, oraz otwarcie drogi do postępowania odszkodowawczego na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. będą instrumentami służącymi realizacji art. 13 Konwencji i zapewniającymi „skuteczność” skargi na przewlekłość postępowania zarówno w prawie, jak i w praktyce.

Także wykładnia funkcjonalna prowadzi więc do twierdzenia, że przedmiotem badania sądu oceniającego naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki powinien być tok całego postępowania sądowego, od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia.

Należy jednak zaznaczyć, że postępowanie w sprawie sądowej kończy się z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu drugiej instancji. Sąd Najwyższy nie jest „dalszą instancją”, pozostaje poza strukturą sądownictwa powszechnego. Postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym nie jest kontynuacją wcześniejszych postępowań i dotyczy nowej sprawy wszczętej przez wniesienie skargi kasacyjnej w sprawie cywilnej albo kasacji w sprawie karnej, które to nadzwyczajne środki zaskarżenia przysługują od prawomocnych orzeczeń sądu drugiej instancji (por. art. 398¹ § 1 k.p.c. i art. 519 k.p.k.). Oznacza to, że w pojęciu toku postępowania od czasu jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia nie mieści się postępowanie przed Sądem Najwyższym, choćby jego wynikiem było uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Postępowanie w sprawie cywilnej wszczętej skargą kasacyjną albo w sprawie karnej wszczętej kasacją jest nowym postępowaniem w sprawie w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy, a zarzuty odnośnie do przebiegu tego postępowania wnoszone w jego toku podlegają rozpoznaniu wyłącznie przez Sąd Najwyższy stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed Sądem Najwyższym, właściwy do jej rozpoznania jest Sąd Najwyższy.

Trzeba także wskazać, że sąd rozpoznający skargę nie ma z urzędu obowiązku badania sprawności postępowania w sprawie od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia tylko dlatego, że strona krytycznie ocenia jego

przebieg. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy, skarga powinna, poza spełnieniem wymagań przewidzianych dla pisma procesowego i żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, zawierać przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie. Jednocześnie ust. 3 wymienionego przepisu stanowi, że skarga może zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności, z kolei z art. 2 ust. 2 wynika, że 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 sprawy. Analiza powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że „przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie”, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy, oznacza wskazanie czasu trwania postępowania świadczącego o wystąpieniu przewlekłości, jak również konkretnych czynności procesowych, których sąd nie podjął lub dokonał wadliwie, powodując w ten sposób nieuzasadnioną zwłokę w postępowaniu (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2005 r., III SPP 95/05, OSNP 2006 nr 1-2, poz. 34, czy postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2008 r., III SPP 46/07, LEX nr 442643). Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 ustawy, skargę niespełniającą wymagań przewidzianych w art. 6 ust. 2 sąd właściwy do jej rozpoznania odrzuca bez wzywania do uzupełnienia braków.

Z powyższego wynika, że obowiązkiem skarżącego jest wskazanie konkretnych czynności procesowych, których sąd nie podjął lub dokonał wadliwie, powodując w ten sposób nieuzasadnioną zwłokę w postępowaniu, a powinnością sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania jest odniesienie się do okoliczności wskazywanych w skardze jako uzasadniające żądanie strony. Konieczność dokonania oceny terminowości czynności podejmowanych zarówno na obecnym, jak i poprzednich etapach postępowania, występuje zatem tylko wówczas, gdy skarżący wskaże konkretne zarzuty odnoszące się do tych faz postępowania.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy w składzie powiększonym podjął uchwałę jak w sentencji.