



Warszawa, 17 maja 2005 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-472752-IV/04/BB

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Pan
Andrzej Kalwas
Minister Sprawiedliwości
WARSZAWA

W dniu 16 listopada 2004 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę w sprawie III SPP 42/04 (opublikowaną w OSNP z 2005 r., nr 5, poz. 71), zgodnie z którą do skargi na przewlekłość postępowania, uregulowanej w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. nr 179, poz. 1843), rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy w sprawie cywilnej, stosuje się przymus adwokacko - radcowski (art. 393² kodeksu postępowania cywilnego). Uchwale tej, która zapadła w składzie siedmiu sędziów, Sąd Najwyższy postanowił nadać moc zasady prawnej.

Mimo uchylenia art. 393² kpc przez ustawę nowelizującą z dnia 2 lipca 2004 r. (Dz. U. nr 172, poz. 1804), pogląd wyrażony w uchwale pozostaje nadal aktualny na tle obowiązującego obecnie art. 87¹ kpc, przewidującego przymus adwokacko - radcowski dla wszelkich czynności procesowych podejmowanych przed Sądem Najwyższym, a także dla czynności podejmowanych przed innymi sądami, związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym.

Uzasadniając swoje stanowisko, Sąd Najwyższy przywołał następujące argumenty: postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem incydentalnym (wpadkowym) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Wynika to m. in. z art. 8 ust. 2 omawianej ustawy, który świadczy o tym, że skarga na przewlekłość postępowania jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego, a ściślej rzecz biorąc - zażalenia. W istocie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy; dodatkowym argumentem przeciwko traktowaniu tej sprawy jako odrębnej i samodzielnej jest fakt niepełnego (ułomnego) udziału w jej ramach Skarbu Państwa, reprezentowanego przez prezesa właściwego sądu. O tym, że skarga na przewlekłość jest środkiem odwoławczym nie różniącym się w istotnych elementach od zażalenia, świadczy także intencja ustawodawcy, wyrażona w uzasadnieniu projektu ustawy (ustawa została uchwalona w prawie nie zmienionym kształcie w stosunku do projektu, co świadczy o akceptacji intencji wnioskodawcy w toku postępowania legislacyjnego).

Ze względu na incydentalność omawianego postępowania ustawa nie zawiera kompleksowej regulacji proceduralnej - w sprawach nieuregulowanych odsyła do przepisów obowiązujących w postępowaniu, którego skarga dotyczy. I tak, mimo że ustawa określa pewne szczególne wymagania skargi (art. 6 ust. 2), to jednak, w świetle art. 6 ust. 1, powinna odpowiadać także wymogom pisma procesowego przewidzianym przez odpowiednią procedurę. W sprawie będącej przedmiotem uchwały, są to przepisy kodeksu postępowania cywilnego; skarga powinna więc czynić zadość wymogom zażalenia przewidzianym w tym kodeksie. Skoro w postępowaniu cywilnym strona może wnieść zażalenie do Sądu Najwyższego tylko z zachowaniem przymusu adwokacko - radcowskiego, to dotyczyć to powinno również skargi na przewlekłość postępowania, do rozpoznania której właściwy jest Sąd Najwyższy.

W dalszej części uchwały odwołano się do szczególnej pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego, która uzasadnia obarczanie tego Sądu tylko najważniejszymi zadaniami w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a przeciwstawia się obarczaniu go sprawami o niewielkim ciężarze gatunkowym. Rozszerzenie zakresu obowiązkowego zastępstwa stron przez adwokatów lub radców prawnych w postępowaniu przed Sądem Najwyższym nastąpiło w interesie samych stron postępowania; ustawodawca uznał, iż takie są wymogi odpowiedniego poziomu ochrony prawnej udzielanej im przed tym Sądem. Jak podkreślono już we wcześniejszym orzecznictwie, korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej zmniejsza ryzyko ponoszenia przez stronę zbędnych wydatków i zwrotu kosztów przeciwnikowi pro-

cesowemu w razie wniesienia chybionego środka odwoławczego. Także w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przymus adwokacko - radcowski stanowi gwarancję, że uprawniony nie utraci prawa do merytorycznego rozpatrzenia środka jedynie wskutek braku doświadczenia i specjalistycznej wiedzy (postanowienie TK z dnia 16 października 2002 r., sprawa SK 43/02).

Wprowadzenie przymusu adwokacko - radcowskiego w stosunku do środków prawnych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy nie jest także sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Szczególny charakter postępowania kasacyjnego uzasadnia odmienne ukształtowanie zdolności postulacyjnej w tym postępowaniu, w stosunku do czynności podejmowanych przed innymi sądami. Zróżnicowanie zdolności postulacyjnej oparte jest o racjonalne kryteria: odpowiednie wykształcenie prawnicze i zawodowe wykonywanie czynności związanych z zastępstwem procesowym lub z praktycznym stosowaniem prawa. Poglądy te należy odnieść do wszystkich środków prawnych rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy, w tym zażalenia oraz skargi na przewlekłość postępowania. Cechą odróżniającą skargę na przewlekłość postępowania rozpoznawaną przez Sąd Najwyższy od skargi rozpoznawanej przez inny sąd, jest właśnie to, że rozpoznaje ją najwyższa instancja sądowa o szczególnej pozycji ustrojowej. Cechą taką nie jest sam rodzaj środka prawnego.

W opinii Sądu Najwyższego, przymus adwokacko-radcowski nie przeszkadza uznaniu skargi na przewlekłość postępowania za skuteczny środek prawny w rozumieniu art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej - Konwencji). W sprawie *Kudła przeciwko Polsce* (skarga nr 30210/96, wyrok z dnia 26 października 2000 r.) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że zakres obowiązków Państw - Stron Konwencji wynikający z art. 13 jest różny w zależności od charakteru skargi, jednakże środek odwoławczy wymagany przez art. 13 musi być "skuteczny", zarówno pod względem praktycznym, jak i prawnym. "Skuteczność środka odwoławczego" nie jest uzależniona od pewności wystąpienia rezultatu korzystnego dla skarżącego.

Skarga na przewlekłość postępowania jest skutecznym środkiem prawnym; wprowadzenie wymogu, by (w przypadku rozpatrywania jej przez Sąd Najwyższy) sporządzona została przez adwokata lub radcę prawnego nie odróżnia jej w żaden sposób od innego środka odwoławczego, tj. zażalenia. Nie stanowi to więc prawnego, nieuzasadnionego utrudnienia. Jest to bowiem zastosowanie tej samej miary wymagań prawnych. Nie można też powiedzieć, aby był to w takiej sytuacji środek praktycznie nieskuteczny.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela argumentację zawartą w uchwale Sądu Najwyższego, dotyczącą literalnej wykładni art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 2 omawianej ustawy; przepisy te wyraźnie odsyłają do stosowania wymogów formalnych, które przewiduje dana procedura dla pisma procesowego i środka zaskarżenia.

Jednak należy rozważyć, czy przepisy te w obecnym kształcie nie sprzeciwiają się gwarancyjnemu - dla ochrony praw i wolności jednostki - charakterowi omawianej ustawy.

Z tego względu wykładnia o charakterze celowościowym, zastosowana przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 listopada 2004 r., musi budzić uzasadnione wątpliwości.

Po pierwsze, fakt, iż postępowanie ma w ramach procesu charakter incydentalny nie oznacza iż nie dotyczy ono rozstrzygnięcia o istotnych prawach i obowiązkach stron, a co za tym idzie, że nie jest objęte gwarancją właściwie ukształtowanej procedury sądowej w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP.

W orzeczeniu dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, (publ. OTK z 2000 r., nr 4, poz. 109) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Respektując ową autonomiczność pojęcia "sprawy" na gruncie Konstytucji należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej).

Nie rozwijając tej kwestii należy jednak zaznaczyć, że - w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich - w postępowaniu ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki rozstrzyga się o prawach danego podmiotu w relacji do władzy publicznej; jest to prawo do terminowego rozpoznania sprawy sądowej, gwarantowane na poziomie konstytucyjnym i konwencyjnym. Jego naruszenie może mieć także konsekwencje odszkodowawcze (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP); co istotne, ustalenie przewlekłości postępowania jest wiążące dla sądu rozpoznającego roszczenie odszkodowawcze (art. 15 ust. 2 ustawy), to potwierdza rozstrzygający niekiedy wpływ postępowania w sprawie przewlekłości na prawa majątkowe strony. Powyższe względy przemawiają za słusznością decyzji polskiego ustawodawcy, by „sprawę o prze-

wlekłość postępowania" poddać kognicji sądów powszechnych, a tym samym objąć gwarancją art. 45 Konstytucji RP.

Jak podkreślił Trybunał w cytowanym wyżej orzeczeniu, pewne ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są dopuszczalne, w żadnym systemie prawnym nie istnieje bezwzględne i absolutne prawo do sądu, które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom, i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. Na treść każdej procedury sądowej składa się szereg restrykcji formalnych, ograniczających prawo do sądu, jednak koniecznych ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. Na gruncie polskiej Konstytucji, ograniczenia te są wyznaczane przez treść art. 31 ust. 3.

Na tle omawianej kwestii przymusu adwokacko - radcowskiego dla możliwości skorzystania ze skargi na przewlekłość, pojawia się pytanie o proporcjonalność tych ograniczeń.

Wbrew pogładowi wyrażonemu w uchwale Sądu Najwyższego, wątpliwa jest gwarancyjna rola przymusu adwokacko - radcowskiego w przedmiotowym postępowaniu ze względu na interes samych stron; w szczególności nie wydaje się adekwatny przywołany pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w odniesieniu do kasacji i skargi konstytucyjnej, iż wymóg wniesienia środka zaskarżenia przez profesjonalnego pełnomocnika - posiadającego w założeniu wysokie, ustawowo określone kwalifikacje zawodowe - stanowi gwarancję, że uprawniony nie utraci prawa do jego merytorycznego rozpatrzenia jedynie wskutek braku doświadczenia i specjalistycznej wiedzy. Jak słusznie bowiem podkreślił Sąd Najwyższy w dalszej części uchwały, strona nie ponosi żadnych szczególnych konsekwencji wskutek odrzucenia skargi wniesionej bez zachowania rygorów formalnych. Po uzupełnieniu tych wymagań może wnieść skargę ponownie.

Tym właśnie różni się skarga na przewlekłość postępowania od kasacji i zażalenia rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy, iż wniesienie skargi, które okazało się nieskuteczne ze względu na błędy proceduralne, nie pozbawia strony prawa do merytorycznego rozpatrzenia środka.

Jednak nie jest to jedyna różnica w charakterze prawnym postępowań prowadzonych przez Sąd Najwyższy; jak trafnie określił istotę problemu skład Sądu przekazujący zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego: „czy o formalnych rygorach (...) powinna przesądzać pozycja ustrojowa sądu właściwego do rozpo-

znania środka prawnego, czy też charakter środka prawnego, z jakiego korzysta uprawniony."

W przypadku rozpatrywania środków zaskarżenia w postaci skargi kasacyjnej, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a nawet zażaleń od postanowień wydawanych w pierwszej instancji przez sądy odwoławcze, Sąd Najwyższy rozpatruje kwestie jurydyczne, które wymagają profesjonalnego przedstawienia argumentacji prawnej, z reguły o znacznym stopniu złożoności. W szczególności przygotowanie skargi kasacyjnej do tzw. „przedsądu” (art. 398⁹ kpc) określa próg wymagań dla kwalifikacji i specjalistycznej wiedzy pełnomocników na wysokim poziomie. Pozostaje to w zgodzie z podstawową funkcją Sądu Najwyższego, jaką jest nadzór judykacyjny nad działalnością podległych mu sądów w zakresie właściwego stosowania i interpretacji prawa; funkcja ta wymaga od Sądu Najwyższego koncentracji na zagadnieniach jurydycznych i kwestiach wykładni.

Zupełnie odmienny charakter ma postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania - jak podkreślił SSN Andrzej Wasilewski w zdaniu odrębnym do uchwały z dnia 16 listopada 2004 r., wymagania przewidziane dla tej skargi nie nawiązują do żadnych szczególnych wymagań prawnych dla pisma procesowego, w tym do wymagań kasacji. W ramach rozpoznawania skargi na przewlekłość Sąd Najwyższy nie dokonuje czynności odmiennych od tych, które podejmowane są w takim postępowaniu przez sądy apelacyjne i okręgowe. Każdy z tych sądów ustala, jaki jest właściwy termin dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy. Żadne racjonalne kryteria nie uzasadniają różnicowania podmiotów występujących ze skargą na przewlekłość postępowania ze względu na rodzaj sądu, który rozpoznaje ten środek prawny - a tylko różnicowanie celowe i oparte na aksjologii konstytucyjnej nie stoi w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z woli ustawodawcy w postępowaniu ze skargi na przewlekłość Sąd Najwyższy jest bardziej „sądem faktu” niż „sądem prawa” - kompetencja tego Sądu do rozpoznawania skarg na przewlekłość postępowania mieści się w ramach tradycyjnej funkcji każdego sądu, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 pkt c ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym - Dz. U nr 240, poz. 2052 ze zmian.).

W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 13 Konwencji, środek odwoławczy musi być "skuteczny" w praktyce, tak jak i w prawie, w szczególności w tym sensie, iż nie może być w sposób nieuzasadniony utrudniany przez działania bądź zaniechania organów pozwanego państwa (wyrok z dnia 28 marca 2000 r.,

sprawa *Mahmut Kaya przeciwko Turcji*, skarga nr 22535/93, wyrok z dnia 4 maja 2000 r., sprawa *Rotaru przeciwko Rumunii*, skarga nr 28341/95 i wiele innych).

Należy więc podkreślić, że samo istnienie w systemie prawnym środka zapobiegającego przewlekłości postępowania sądowego nie przesądza o tym, że zostanie on uznany za środek „skuteczny” w rozumieniu art. 13 Konwencji; na tle obowiązującej we Włoszech tzw. *ustawy Pinto*, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, iż w przypadku konkretnej sprawy rozstrzygnięcie, które zapadło na podstawie włoskiej ustawy, może nie naprawić w sposób odpowiedni i wystarczający naruszenia praw skarżącego (*Cocciarella przeciwko Włochom*, wyrok z dnia 10 listopada 2004 r., skarga nr 64886/01, § 20, *Apicella przeciwko Włochom*, skarga nr 64890/01 - oraz osiem innych spraw przeciwko Włochom, które będą jeszcze rozpatrywane przez Wielką Izbę Trybunału na wniosek rządu włoskiego).

Podsumowując, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, stosowanie przymusu adwokacko - radcowskiego do skargi na przewlekłość postępowania, rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy, może pozbawić ten środek cechy „skuteczności” w rozumieniu art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wszelkie ograniczenia o charakterze proceduralnym w postępowaniu sądowym powinny być wprowadzane z zachowaniem zasad określonych w art. 31 ust. 3, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Tymczasem przymus adwokacko - radcowski w omawianej sytuacji nie jest konieczny dla ochrony interesu samych stron, które nie tracą możliwości rozpoznania sprawy w przypadku odrzucenia skargi. Nie uzasadnia go także szczególna pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego, gdyż w zakresie omawianego postępowania pełni on funkcje analogiczne do tych przewidzianych dla sądów niższych instancji.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie przedstawionego zagadnienia, i zajęcie stanowiska w przedmiocie ewentualnych zmian w regulacji prawnej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W opinii Rzecznika, celowe byłoby wprowadzenie regulacji wyłączającej przymus adwokacko - radcowski w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, dotyczącym skargi na przewlekłość postępowania sądowego.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich