



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 15 listopada 2007 r.

RPO-573619-IV-07/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 022 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 022 827 64 53

Sąd Najwyższy

Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych

i Spraw Publicznych

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) oraz art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w wykładni prawa

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania niezgodnie z art. 386 § 2 i 4 k. p. c. może uzasadniać stwierdzenie przewlekłości postępowania na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy 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)?

Uzasadnienie

W orzecznictwie Sądu Najwyższego rozpoznającego skargi na przewlekłość postępowania ujawniły się istotne rozbieżności, których przedmiotem jest to, czy sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania może dokonać oceny trafności przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

W postanowieniu z dnia 8 lipca 2005 r. (sygn. akt III SPP 119/05, OSNP z 2006 r., Nr 9-10, poz. 166) Sąd Najwyższy stwierdził, że przy rozpoznaniu skargi na przewlekłość postępowania niedopuszczalna jest merytoryczna ocena rozstrzygnięć sądu. Również w postanowieniu z dnia 6 stycznia 2006 r. (sygn. akt III SPP 167/05, OSNP z 2006 r., Nr 23-24, poz. 375) Sąd Najwyższy uznał, iż prawidłowość wyroku sądu drugiej instancji uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania nie podlega ocenie przy rozstrzygnięciu o zasadności skargi na przewlekłość postępowania.

Odmienny pogląd prawny w omawianym zakresie wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 20 listopada 2004 r. (sygn. akt III SPP 48/04, OSNP z 2005 r., Nr 5, poz. 75) stwierdzając, że uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania niezgodnie z art. 386 § 2 i 4 k. p. c. może uzasadniać stwierdzenie przewlekłości postępowania (art. 12 ust. 2 i 4 ustawy 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). Stanowisko to Sąd Najwyższy potwierdził w postanowieniu z dnia 27 października 2005 r. (sygn. akt III SPP 142/05, OSNP z 2006 r., Nr 9-10, poz. 167) przyjmując, iż uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, mimo że nie wystąpiło

nierozpoznanie istoty sprawy lub konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k. p. c), może uzasadniać skargę na przewlekłość postępowania.

Linia orzecznicza, według której prawidłowość wyroku sądu drugiej instancji uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania nie podlega ocenie przy rozstrzygnięciu o zasadności skargi na przewlekłość postępowania została oparta na następujących argumentach. Art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki przewiduje, iż 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. Istotą rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji jest orzeczenie o zasadności apelacji, a przez to o prawidłowości wyroku sądu pierwszej instancji. Rozstrzygnięciem co do istoty sprawy w postępowaniu apelacyjnym jest także uchylenie zaskarżonego wyroku (art. 386 § 2 i 4 k. p. c). Stąd też -jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 6 stycznia 2006 r. (sygn. akt III SPP 167/05) „(...) jeżeli więc nawet uznać możliwość oceny przy rozpoznaniu skargi na przewlekłość postępowania prawidłowości czynności sądu dokonanych w formie orzeczeń, to może to dotyczyć tylko „czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty.” Nie może więc to dotyczyć oceny prawidłowości samych rozstrzygnięć co do istoty, a więc w tym przypadku wyroku sądu drugiej instancji uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Wydanie orzeczenia co do istoty jest niewątpliwie objęte zakresem niezawisłości sędziowskiej i jego kontrola może nastąpić tylko w granicach przewidzianej prawem kontroli instancyjnej.”

Z kolei linia orzecznicza akceptująca pogląd, iż uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania niezgodnie z art. 386 § 2 i 4 k. p. c, może uzasadniać stwierdzenie przewlekłości postępowania, koncentruje się na analizie uprawnień sądu drugiej instancji. W związku z tym w omawianym zakresie szczególny nacisk został położony na to, iż rozstrzygnięcie sądu drugiej instancji o uchyleniu wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania następuje w razie stwierdzenia takich wad orzeczenia sądu pierwszej instancji, których sąd drugiej instancji nie może usunąć, wydając wyrok reformatoryjny. Stąd też prowadzenie przez sąd drugiej instancji uzupełniającego postępowania dowodowego i orzekanie reformatoryjne powinno stanowić regułę. Przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bez uzasadnionego prawnie powodu znacznie przedłuża postępowanie i może stanowić przyczynę przewlekłości.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zajęcie stanowiska co do kontrowersji zilustrowanej powołanym orzecnictwem Sądu Najwyższego wymaga na wstępie odwołania się do konstytucyjnego znaczenia prawa do sądu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W świetle utrwalonego orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK z 1999 r., Nr 3, poz. 36; z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK z 2001 r., Nr 3, poz. 52; z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02, OTK z 2002 r., Nr 4/A, poz. 41; z dnia 8 maja 2006 r., sygn. akt SK 32/05, OTK z 2006 r., Nr 5/A, poz. 54) na prawo do sądu składają się trzy zasadnicze elementy : prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem, który ma być organem niezależnym, niezawisłym, bezstronnym; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

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 w ścisłym związku z zawartą w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarancją rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Chodzi w tym przypadku o to, żeby sprawa nie tylko mogła zostać przedstawiona przed sądem, lecz również o to, aby została ona merytorycznie i definitywnie rozstrzygnięta przez sąd w rozsądnym terminie. Potrzeba ochrony tak rozumianego prawa do sądu występuje więc zawsze, gdy sprawa, której dotyczy postępowanie pozostaje wciąż w toku, nie zapadło bowiem jeszcze wiążące rozstrzygnięcie. Na poziomie ustawowym urzeczywistnieniu tego prawa służą m. in. przepisy ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki ustawa ta reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu. Z powołanego art. 1 ust. 1 ustawy wynika więc, że prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki może zostać naruszone nie tylko w wyniku bezczynności sądu. Do naruszenia tego prawa może dojść również w rezultacie działania sądu.

Stosownie zaś do art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. 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 (art. 2 ust. 3 ustawy).

Analiza powołanych powyżej przepisów ustawy prowadzi po pierwsze do wniosku, że przedmiotem skargi może być nie tylko zaniechanie, lecz również działanie sądu. Po drugie, nieuzasadniona zwłoka w rozpoznaniu sprawy występuje wówczas, gdy postępowanie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla jej rozstrzygnięcia. Po trzecie, przedmiotem oceny przy rozpoznawaniu skargi jest terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty.

Przedmiotowe granice skargi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki należy zaś postrzegać w kontekście realizacji konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Prawo to jest odpowiednikiem gwarancji zawartych w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dotyczących prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Oznacza to, że sprawa jako pewna całość powinna zostać merytorycznie rozpatrzona i zakończona definitywnie przez sądy w rozsądnym terminie. W tym też kontekście należy postrzegać obowiązki sądu drugiej instancji, którego działania powinny zmierzać również do zagwarantowania stronie definitywnego rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

W interesującym zakresie obejmującym uwzględnienie apelacji ustawodawca uregulował uprawnienia sądu drugiej instancji w art. 386 k. p. c. Zgodnie z art. 386 § 1 k. p. c. w razie uwzględnienia apelacji sąd drugiej instancji zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty sprawy. W pierwszej więc kolejności, z uwagi na charakter apelacji, której celem jest ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy, sąd drugiej instancji wydaje

orzeczenie reformatoryjne. Orzeczenie takie powinno być wydane wówczas, gdy wadliwość zaskarżonego apelacją orzeczenia polega przede wszystkim na naruszeniu prawa materialnego, nie budzi natomiast zastrzeżeń prawidłowość postępowania przed sądem pierwszej instancji jak też poprawność ustaleń faktycznych poczynionych przez sąd pierwszej instancji. Orzeczenie reformatoryjne powinno zostać wydane także wtedy, gdy sąd drugiej instancji na podstawie przeprowadzonych przez siebie dowodów uzupełniających lub ponowionych dokona odmiennych ustaleń faktycznych niż te poczynione przez sąd pierwszej instancji.

Dopiero w dalszej kolejności, jeśli nie zachodzą warunki do wydania orzeczenia reformatoryjnego, sąd drugiej instancji wydaje orzeczenie kasatoryjne. W szczególności z art. 386 § 2 k. p. c. wynika, iż w razie stwierdzenia nieważności postępowania sąd drugiej instancji uchyla wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Z kolei w świetle art. 386 § 4 k. p. c. poza wypadkami określonymi w § 2 i 3 sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

Znamienne jest to, że ustawodawca rozszerzył w stosunku do pierwotnego kształtu uprawnienia reformatoryjne sądu drugiej instancji. Art. 386 § 4 k. p. c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 lipca 2000 r. przewidywał bowiem, że uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić także wówczas, gdy wydanie wyroku co do istoty sprawy wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego w znacznej części. Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach

sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554) nadała nowe obecne brzemienie art. 386 § 4 k. p. c. ograniczając w omawianym zakresie możliwość uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania do przypadku, gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Ustawodawca dąży więc, również poprzez zmiany w procedurze, do zapewnienia wiążącego rozpoznania sprawy sądowej strony bez nieuzasadnionej zwłoki.

Na tym też tle trzeba widzieć problem, czy podstawą stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego może być także błędna decyzja procesowa sądu drugiej instancji przybierająca postać niezasadnego uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, w wyniku czego ujawniła się zwłoka. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęcie poglądu, że uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania niezgodnie z art. 386 § 2 i 4 k. p. c. nie uzasadnia stwierdzenia przewlekłości postępowania, na porządku dziennym stawiałoby problem zgodności rozwiązań zawartych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Okazałoby się bowiem, że nie istnieje skuteczny środek zwalczania naruszenia prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w sytuacji wydawania przez sąd drugiej instancji niezasadnych orzeczeń kasatoryjnych, a więc orzeczeń wydłużających w sposób nieuzasadniony postępowanie sądowe. Stąd też ze względu na domniemanie konstytucyjności rozwiązań zawartych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki należy stosować ich wykładnię w zgodzie z Konstytucją. Prowadzi to do wniosku, iż uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania niezgodnie z art. 386 § 2 i 4 k. p. c. może uzasadniać stwierdzenie

przewlekłości postępowania (art. 12 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki).

Przewlekłość postępowania powinna być oceniana na podstawie globalnego (łącznie) terminu rozpatrywania sprawy przez sądy. W związku z tym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje się, że badając przewlekłość postępowania trzeba brać pod uwagę cały okres postępowania, tj. przed wszystkimi sądami łącznie (por. T. Ereciński „Skarga na przewlekłość postępowania na mocy ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki a dostęp do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” <w:> „Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości” pod red. H. Izdebskiego i H. Machińskiej, Biuro Informacji Rady Europy, s. 43). W konsekwencji też należy brać pod uwagę i to, czy do przewlekłości postępowania nie doszło w wyniku wydania przez sąd drugiej instancji niezasadnego orzeczenia kasatoryjnego.

W związku z podnoszonymi obawami, że przyjęcie proponowanej wykładni przepisów prawa może prowadzić do kolizji z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) zwrócić trzeba uwagę na pewne podobieństwa występujące pomiędzy skargą na przewlekłość postępowania, w sytuacji gdy przewlekłość ta została spowodowana wydaniem niezasadnego orzeczenia kasatoryjnego i skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ - 424¹² k. p. a). Otóż w myśl art. 15 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawy szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika. Postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości. Natomiast strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość

postępowania, może dochodzić - na podstawie art. 417 k. c. - naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy (art. 16 ustawy).

W pierwszym z wymienionych powyżej przypadków postanowienie stwierdzające przewlekłość postępowania stanowi prejudykat w sprawie o odszkodowanie i wiąże w tym zakresie sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie. W drugim przypadku sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie samodzielnie ocenia, czy w sprawie prawomocnie zakończonej co do istoty wystąpiła przewlekłość postępowania. Na przeszkodzie w dokonaniu tej oceny nie stoi fakt, iż postępowanie zostało już prawomocnie zakończone. Podobnie rzecz przedstawia się w przypadku skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Przedmiotem oceny Sądu Najwyższego z punktu widzenia zgodności z prawem jest prawomocne orzeczenie sądowe. Stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia tak jak i uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania nie prowadzi zaś do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, lecz ewentualnie wywołuje wyłącznie skutki odszkodowawcze.

Skoro konstrukcja prawna przejawiająca się w ocenie prawomocnego orzeczenia sądowego w celu zagwarantowania realizacji konstytucyjnego standardu ochrony praw człowieka i obywatela (w tym prawa wymienionego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) jest znana polskiemu systemowi prawnemu, to nie sposób przyjąć, iż w jednym przypadku może ona zostać uznana za naruszającą sferę niezawisłości, w innym zaś przypadku będzie ona aprobowana z punktu widzenia standardu niezawisłości.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w omawianym zakresie nie istnieje zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, skoro wszelkie oceny, również te dotyczące uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania niezgodnie z art. 386 § 2 i 4 k. p. c. są dokonywane w ramach sprawowania wymiaru

sprawiedliwości przez sądy wymienione w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, a nie przez podmioty zewnętrzne wobec wymiaru sprawiedliwości.

Jak już wskazano ujawnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni prawa dotyczą sfery konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych, w tym przypadku prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Stąd też konieczne jest rozstrzygnięcie tych rozbieżności przez powiększony skład Sądu Najwyższego. Dlatego też wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich