



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław TROCIUK

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 25 kwietnia 2002 r.

35536

RPO/365780-II/02/PS

Pan
Marek Staszak
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo nr P.II.4308/120/01 z dnia 17 stycznia 2002 r., w którym Pan Minister zwrócił się o przedstawienie opinii do projektu ustawy o środkach prawnych przeciwko naruszaniu prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki - przedstawiam uprzejmie, co następuje.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie uczestniczy wprawdzie w sposób ciągły w procesie legislacyjnym i nie formułuje szczegółowych stanowisk na temat wszystkich, poddawanych procedurze prawotwórczej, projektów aktów prawnych jednakże czuje się w tym wypadku upoważniony do zwrócenia uwagi na kwestie, które wydają się być szczególnie ważne z punktu widzenia gwarancji ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Skoncentrowanie uwagi na wybranych zagadnieniach nie może być jednak odczytywane jako milcząca aprobata dla tych rozwiązań, co do których Rzecznik się nie wypowiada.

Wymaga jednocześnie stwierdzenia, że Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podnosił problem przewlekłości postępowań, zarówno w sprawach cywilnych jak i karnych. Przykładem może tu być skierowane do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie z dnia 21 kwietnia 2000 r. (RPO/314654/99/IV), w którym wskazano, iż skutecznym środkiem przeciwdziałania przewlekłości postępowań cywilnych mogłoby być przyznanie stronie proceduralnych środków zaskarżenia bezczynności sądu w postępowaniu rozpoznawczym. Podkreślono jednocześnie, że brak takich środków skłania

stronę do przekazywania skargi bezpośrednio Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka w sytuacji, gdy być może z uwagi na oczywistość przyczyn przewlekłości można byłoby uniknąć angażowania w sprawę instytucji międzynarodowych. Z kolei w wystąpieniu, również do Ministra Sprawiedliwości, z dnia 13 lutego 2001 r. (RPO/365780/01/II) Rzecznik postulował wprowadzenie - tym razem do procedury karnej - środka prawnego, którym strona mogłaby się posłużyć w przypadku przewlekłości postępowania sądowego. Wprowadzenie do wymienionych procedur takich środków powinno przyczynić się zarówno do lepszej ochrony praw obywatelskich jak i poprawy autorytetu państwa.

Wprowadzenie instytucji skargi na przewlekłość postępowania jest nieodzowne ze względu na konieczność realizacji zaleceń Trybunału Praw Człowieka (art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) i pełniejszą realizację praw stron do procesu mającego przymioty określone w art. 45 Konstytucji RP i art. 6 cyt. Europejskiej Konwencji. Niewątpliwie polskie sądownictwo ma obowiązek uczynić wszystko, aby konstytucyjne prawo człowieka do sądu było respektowane, a także, aby w drastycznych przypadkach obywatel mógł dochodzić roszczeń odszkodowawczych przed polskimi sądami i aby zasądzanie w tego typu sprawach odszkodowań przez Trybunał Praw Człowieka stało się rzadkością.

Przede wszystkim należy rozważyć, czy ze względu na specyfikę i odrębności spraw karnych, cywilnych i administracyjnych, nie wprowadzić do kodeksów normujących procedurę w tych sprawach - przepisów określających zasady wnoszenia i rozpoznawania skargi na przewlekłość. Wymaga bowiem oceny, czy uchwalenie zupełnie nowego, odrębnego aktu prawnego, wiążącego się z poniesieniem niemałych kosztów ze środków publicznych, będzie bardziej skuteczne od odpowiedniego dostosowania i uzupełnienia przepisów już obowiązujących w zakresie usprawniania procedur wykorzystywanych przez organy wymiaru sprawiedliwości.

Za możliwością skorzystania z takiej drogi rozwiązania problemu przemawia fakt że wspomniane procedury zostały ustalone odrębnie dla każdego rodzaju wymienionych spraw, a określone w nich reguły nie są tożsame dla wszystkich postępowań. Wydaje się zatem korzystniejsze, by nowy środek w postaci skargi na przewlekłość postępowania został wprowadzony do przepisów dotyczących poszczególnych procedur, zwłaszcza, iż sam Projektodawca zakłada konieczność zmian w Kodeksie postępowania cywilnego. Realizacja tej koncepcji umożliwiałaby lepsze skorelowanie nowego uregulowania z istniejącymi unormowaniami, umniejszając możliwość pominięcia niektórych szczegółowych sytuacji prawnych właściwych tylko danemu postępowaniu, w których zastosowanie nowego środka o dyscyplinującym charakterze byłoby niezbędne. Takich gwarancji nie zapewnia natomiast przygotowanie osobnej ustawy. Z posiadanych informacji wynika także, że instytucja skargi na przewlekłość postępowania jest wprowadzana do poddawanych nowelizacji ustaw dotyczących postępowań w zakresie

odpowiedzialności zawodowej. Przykładem może tu być pozostający aktualnie w toku uzgodnień projekt ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich, w którym zostało przewidziane złożenie do Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej skargi na przewlekłość postępowania.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia i wnioski Rzecznik Praw Obywatelskich pozwala sobie przedstawić równocześnie pod rozagę fana Ministra i zespołu przygotowującego projekt następujące kwestie:

1. Odrębnym zagadnieniem jest nie tylko możliwość zadośćuczynienia (odszkodowania) stronic, która została w istocie pokrzywdzona nieuzasadnionym przewlekłym procedowaniem, ale i skutki jakie uznanie skargi za zasadną spowoduje (czy leż powinno spowodować) w płaszczyźnie odpowiedzialności wynikającej z uregulowań określonych w ustawach o prokuraturze oraz o ustroju sądów powszechnych. Wydaje się, iż procedura wnoszenia skargi nie jest wolna od niebezpieczeństwa nadmiernego korzystania przez strony z tego uprawnienia. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie nowych rozwiązań procesowych wskazują, iż nie można wykluczyć, że praktyka nadużywania skargi może stać się elementem taktyki procesowej - a w efekcie wpływać niekorzystnie na przebieg postępowania - prowadząc do przewlekłości.

2. Ponadto powstaje pytanie o relacje pomiędzy postępowaniem w przedmiocie skargi na przewlekłość a sprawą główną, a mianowicie: jakie czynności procesowe powinien podjąć prokurator lub sąd w toczącej się sprawie, której skarga dotyczy, w przypadku zażądania przedstawienia akt sądowi rozpoznającego skargę na przewlekłość.

3. Zgodnie z założeniami projektu stanem uzasadniającym założenie skargi jest sytuacja, w której uprawniony poweźmie przekonanie, że postępowanie w jego sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Projekt nie definiuje jaki jest „uzasadniony” termin do rozpoznania danej sprawy, jak również w jakim momencie dochodzi do „nieuzasadnionej zwłoki” w konkretnym postępowaniu. Taka konstrukcja omawianej instancji może skutkować dużym napływem skarg w sprawach, w których w subiektywnym odczuciu strony, nastąpiła nieuzasadniona zwłoka w rozpoznawaniu sprawy.

4. W tytule projekt mówi się o „środkach prawnych”. Podobnie art. 1 ma stanowić, że ustawa „określa środki przysługujące stronie...”. Faktycznie jednak ustawa nie wymienia tych środków wprost. Jedynie w art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 3 oraz art. 6 mówi się o skardze, która może być połączona z żądaniem zasądzenia zadośćuczynienia. Ponieważ projekt ustawy przewiduje również zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 22) proponuje się uzupełnić tytuł przez dodanie wyrazów „oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego”.

5. Godne rozważenia wydaje się być dookreślenie - czy w przypadku, gdy zachowane są wszystkie określone procedurą terminy (uwzględniając wskazania zawarte w judykatach Sądu Najwyższego i orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka) to pomimo

tego, uprawniony - także w przypadku skorzystania ze wszystkich dostępnych środków prawnych - może wystąpić ze skargą na przewlekłe procedowanie. Artykuł 2 ust. 1 projektu przyznaje prawo do wystąpienia ze skargą w przypadku subiektywnego przekonania uprawnionego o zwłoce. Skargę można więc złożyć nawet w sytuacji, gdy oczywistym jest, że nie mamy do czynienia z bezczynnością (np. po miesiącu od wytoczenia powództwa lub wniesienia aktu oskarżenia). Warto rozważyć wprowadzenie terminów, po upływie których skarga jest dopuszczalna, np. 6 miesięcy. Inaczej możemy mieć do czynienia z masowym wpływem skarg już na początku postępowania, zwłaszcza mając na uwadze częste przypadki pieniactwa procesowego.

6. W art. 2 pkt 2 proponuje się dodanie po słowach: „zadośćuczynienia za krzywdy”, wyrazów „bądź odszkodowania za doznaną szkodę wynikłą z nieuzasadnionej przewlekłości postępowania”. Jest to wyraźne wskazanie na materialny charakter odszkodowania.

7. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu wynika (i chyba należy traktować ten przepis jako *lex specialis* w stosunku do art. 1 projektu), że środki na przewlekłe procedowanie przysługują nie tylko stronie ale i pokrzywdzonemu, który nie uzyskał w postępowaniu sądowym statusu oskarżyciela posiłkowego. W postępowaniu przygotowawczym pokrzywdzony jest stroną *ex lege* (z mocy art. 299 § 1 Kpk) i nie musi - tak jak ma to miejsce w postępowaniu sądowym składać oświadczenia, przed rozpoczęciem przewodu sądowego, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego (strony). Zdaje się to wynikać ze sformułowania „w tym także” poszerzającego katalog osób uprawnionych. Art. 3 projektu rodzi ponadto poważną wątpliwość, czy wnieść skargę lub przyłączyć się do postępowania może Rzecznik Praw Obywatelskich. Wątpliwość tę potwierdzają również uwagi na str. 8 in principio uzasadnienia do projektu.

8. Słowniczek określający uprawnionego do skorzystania ze środków oznaczonych w ustawie (zamieszczony w art. 3 projektu) należałoby przenieść na początek ustawy i wskazać jednocześnie środki prawne, o których mowa w art. 1.

9. Artykuł 5 projektu przewiduje, że sądem właściwym do rozpoznania skargi będzie Sąd Apelacyjny. Zasadne wydaje się pytanie, czy rozpatrywanie tych spraw wymaga angażowania sędziów o takim doświadczeniu i tak wysokich kwalifikacjach. Rozważać można powierzenie tych spraw sądowi nadrzędnemu nad tym, którego dzielenia dotyczy skarga.

10. Wydaje się, że w art. 5 ust. 2 projektu właściwość funkcjonalna powinna zostać uregulowana w odmienny sposób, w przypadku rozpoznawania skargi na przewlekłość sądów wojskowych. Otóż sądem właściwym powinna być Izba Wojskowa Sądu Najwyższego - a nie, jak przyjęto w projekcie. Izba Karna Sądu Najwyższego, która jest właściwa w sprawach dotyczących orzecznictwa sądów powszechnych.

11. Z treści art. 6 ust. 2 projektu ustawy wynika, iż skarga może być połączona z żądaniem zadośćuczynienia. Brak uregulowania dotyczący wskazania górnej granicy w

jakiej może być takie zadośćuczynienie przyznane (np. jak to stanowi art. 48 Kk), może prowadzić do niejednolitej praktyki w tym zakresie.

12. Artykuł 7 projektu wyznacza termin, do którego można składać skargę. O ile zrozumiale i oczywiste jest wyznaczenie granicy w dacie prawomocnego zakończenia postępowania, to termin 6 miesięczny wydaje niczym nie uzasadniony, zwłaszcza uwzględniając sytuacje, w których uprawniony liczy jednak na podjęcie czynności przez zobligowany organ, wstrzymując się ze skorzystaniem ze środków przewidzianych w projekcie. Równocześnie powstaje pytanie, od kiedy liczyć bieg tego terminu, tj. jak precyzyjnie wskazać od kiedy istnieje stan bezczynności.

13. Przepis art. 8 ust. 4 budzi obawy, że uprawnieni nie posiadający właściwej wiedzy prawniczej - czego nic można przecież od nich wymagać - będą mieli poważne problemy ze złożeniem skargi. Negatywne doświadczenia na tym polu powstały już przecież na gruncie art. 130 Kpc i art. 19 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

14. Na tle art. 11 projektu rodzi się pytanie o sens rozpatrywania tych stosunkowo prostych spraw przez trzech sędziów zawodowych. Zupełnie wystarczające wydaje się orzekanie w tych sprawach w składzie jednoosobowym, mając na względzie przede wszystkim sprawność postępowania. Nie można przecież dopuścić do absurdu sytuacji, w której w zwłokę popadnie sąd rozpatrujący skargi na bezczynność.

15. Przepis art. 12 projektu wymaga sprecyzowania - z wyraźnym (kodeksowym: art. 48 i 49 Kpc) odniesieniem do instytucji wyłączenia sędziego: *iudex suspectus* i *iudex inhabilis*.

16. Użyte w art. 13 pkt 3 sformułowanie „w formie jaką uzna za stosowną” budzi wątpliwości. Sąd powinien zawiadomić strony o terminie posiedzenia jawnego w formie przewidzianej prawem. Wydaje się także, że dostatecznie usprawiedliwiona nieobecność strony powinna wstrzymać rozpoznanie sprawy.

17. W myśl art. 14 ust. 1 projektu sąd jest związany zarzutami i wnioskami skargi. Celowe byłoby uprawnienie sądu do badania zasadności skargi niezależnie od treści podniesionych zarzutów, co pozwoliłoby na możliwość pełniejszego nadzorowania (w zakresie sprawności) toczącego się procesu

18. Wydaje się, że propozycja zawarta w art. 15 ust. 3 i art. 19 projektu, iż pomimo orzeczonego zadośćuczynienia można dochodzić roszczeń tylko z tego tytułu w odrębnym procesie cywilnym jest rozwiązaniem mogącym budzić wątpliwości nie tylko ze względów ekonomicznych, ale również wynikających z treści powołanego art. 15 ust. 3. Skoro bowiem Sąd Apelacyjny lub Sąd Najwyższy, orzeka (w składzie 3 sędziów) co do zgłoszonego w skardze zadośćuczynienia - to wydaje się, iż rozstrzygnięcie w tym zakresie może stanowić dostateczną rekompensatę dla skarżącego. Należy przy tym wskazać na treść art. 18, który przewiduje, iż skarga na przewlekłość może być składana wielokrotnie (przy zachowaniu wymogów określonych w art. 7 i art. 18 ust. 2), a tym samym połączona z żądaniem zasądzenia odszkodowania (art. 6 ust. 2).

19. Rozwiązania projektowane w art. 18 ust. 1 budzą wątpliwości. Tak sformułowany przepis, nie przewidujący możliwości wniesienia środka odwoławczego od postanowień sądu, może spowodować zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji RP, pozostając także w kolizji z art. 176 Konstytucji RP statuującym zasadę dwuinstancyjności postępowania. Rozważyć można wprowadzenie tzw. poziomego zażaleniu, tzn. do równorzędnego składu tego samego sądu.

20. Co do art. 20 projektu, to zauważyć należy, że przepis ten stanowi, iż skarga podlega opłacie stałej i opłaty tej nie uiszczają tylko osoby pozbawione wolności. Ustawa upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia wysokości opłaty stałej określając jedynie górną stawkę, która nie może być przekroczona. Projekt ustawy nic przewiduje złożenia wniosku o zwolnienie od opłaty ze względu na trudną sytuację materialną wnoszącego skargę, a wprost w art. 8 ust. 4 wskazuje, iż sąd odrzuca skargę nie spełniającą wymogów ustalonych w ust. 1 i 2, bez wzywania do uzupełniania braków. Może więc nasuwać się wątpliwość, czy brak tego uregulowania nie narusza prawa skarżącego do sądu. Fakt, iż opłatę zwraca się w przypadku uwzględnienia skargi nie rozwiązuje powyższej kwestii.

W zakresie szczegółowym:

a) W art. 20 ust. 3 projektu ograniczenia podmiotowe zawężające krąg osób uprawnionych do zwolnienia od uiszczenia obowiązkowej opłaty wnoszonej ze skargą oznacza de facto uprzywilejowanie - także w przypadku oddalenia skargi - wyłącznie jednej kategorii uprawnionych. Należałoby rozważyć rozszerzenie takiego przywileju na pozostałych uprawnionych, gdyż nie wydaje się być dostatecznie uzasadnione odmawianie analogicznego uprawnienia np. pokrzywdzonemu. Kwestię ewentualnego zwolnienia z opłat należałoby poddać każdorazowej ocenie sądu.

b) W art. 20 ust. 4 projektu nie jest jasne czy w odniesieniu do każdego z autorów skargi, którzy nie dopełnili obowiązku opłaty, stosuje się tryb określony w art. 10.

c) W art. 20 ust. 5 projektu wątpliwości budzi konstrukcja wymiaru opłaty przez zastosowanie bliżej nie określonego wskaźnika - a nie np. wskaźnika GUS, który jest najczęściej stosowany na poziomie ustawowym. Wysokość opłaty może pozostawać w sprzeczności z założeniami ustawy (dostępność skargi) i stanowić barierę czyniącą uprawnienie do złożenia skargi iluzorycznym.

Na tle powyższego nasuwa się uwaga, że zgodnie z art. 65 ust. 4 Konstytucji RP minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa. Obecnie trwają prace legislacyjne nad projektem tej ustawy. W związku z tym należy przyjąć, iż „Opłata nie może być wyższa niż jedna czwarta najniższego wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikom, określonego w ustawie”.

21. Zgodnie z art. 21 projektu do postępowania ze skargi stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, m.in. dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych. Z redakcji tego przepisu nie wynika jasno, czy osoby ustawowo zwolnione z

kosztów sądowych muszą wносить przewidzianą w projekcie opłatę w sprawie ze skargi o przewlekłość postępowania.

22. Proponowana w art. 22 pkt 1 zmiana do Kodeksu postępowania cywilnego dotyczy prawdopodobnie art. 329 Kpc, który zawiera tygodniowy termin instrukcyjny do opracowania uzasadnienia wyroku, a nie art. 328 Kpc.

23. Zamysł uprawomocnienia się orzeczenia w okresie krótszym niż 6 miesięcy (art. 22 pkt 4) jest zasadny. W tym celu należałoby jednak dokonać równolegle zmiany art. 363 § 1 Kpc.

24. Projekt zawiera propozycje zmian przepisów Kpc mających na celu „urealnienie” terminów dokonywania niektórych czynności procesowych. Sprowadza się to do wydłużenia terminów instrukcyjnych. Trudno się oprzeć wrażeniu, że zmiany te mają na celu zdjęcie z sądów odpowiedzialności za przedłużenie postępowania.

25. Projekt przewiduje (art. 22 pkt 4) wprowadzenie zmiany do art. 393⁴ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, precyzując, że Rzecznik może wnieść kasację od prawomocnych orzeczeń. Należy wskazać, że instytucja prawomocności względnej wystarcza w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, biorąc pod uwagę natychmiastową wykonalność orzeczeń sądu II instancji.

Na zakończenie wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu do projektu wskazano, że opracowana ustawa nic spowoduje konieczności wyasygnowania dodatkowych funduszy na cele kadrowo-organizacyjne, m.in. na wzrost liczby etatów. Przewidziana w projekcie konstrukcja skargi, gdzie subiektywna ocena strony dotycząca przewlekłości postępowania wystarczy do wszczęcia postępowania, nie pozwala na przyjęcie takich optymistycznych ocen.

Łączę wyrazy szacunku

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk