



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Prawo do skutecznego środka odwoławczego a skarga na przewlekłość postępowania

Author: Małgorzata Mędrala

Citation style: Mędrala Małgorzata. (2018). Prawo do skutecznego środka odwoławczego a skarga na przewlekłość postępowania. W: I. Topa, M. Półtorak (red.), "Powszechny system ochrony praw człowieka : podsumowanie dekad" (S. 93-103). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.

MAŁGORZATA MĘDRALA*

Prawo do skutecznego środka odwoławczego a skarga na przewlekłość postępowania

Wprowadzenie

Ochrona praw człowieka jest jednym z głównych problemów współczesnego świata¹. Mimo, iż w pełni ukształtowała się po II wojnie światowej, nadal dochodzi do licznych naruszeń, niejednokrotnie na masową skalę. Przyczyn łamania praw człowieka oraz sytuacji niezgodnych z międzynarodowymi standardami jest wiele.

Zagrożeniem dla praw człowieka mogą być różnorodne działania lub zachowania: państwa, funkcjonariuszy, innych jednostek oraz podmiotów prawa. Istotny wpływ na przestrzeganie praw człowieka mają również uwarunkowania kulturowe, religijne i historyczne. Zagrożenia mogą wynikać także z przyczyn niezależnych od państwa, ze względu na niebezpieczeństwa zewnętrzne lub ich naturalny charakter². Dlatego też nieodzowne staje się prowadzenie działań monitorujących, które mają na celu wyprzedzanie sytuacji prowadzących do negatywnych następstw w zakresie ochrony praw człowieka³.

Immamentnym składnikiem każdego systemu prawnego są środki, które umożliwiają przywrócenie poszkodowanemu statusu sprzed zaistnienia naruszenia⁴. Podobnie, nadrzędnym celem krajowej i międzynarodowej ochrony praw człowieka, poza działalnością prewencyjną, jest zagwarantowanie podmiotom uprawnionym możliwości skutecznego zaskarżenia naruszonych praw, wolności jak również otrzymania zadośćuczynienia⁵.

* mgr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski.

¹ P. HOFMAŃSKI: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego*. Białystok 1993, s. 15–16.

² M. JABŁOŃSKI, S. JAROSZ-ŻUKOWSKA: *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys Wykładu*. Wrocław 2004, s. 149.

³ R. KUŹNIAR: *Prawa Człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*. Warszawa 2000, s. 11.

⁴ D. SHELTON: *Remedies In International Human Rights Law*. Oxford 1999, s. 38.

⁵ K. SCHEURING: *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*. Warszawa 2007, s. 61–66.

Jednym w podstawowych praw człowieka jest gwarancja sprawiedliwego i słusznego procesu. Wynika ono z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej EKPC), Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej MPPOiP), jak również z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶.

Zgodnie z art. 6 EKPC każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Także MPPOiP w art. 14 ust. 3 lit. c nawiązuje do kryterium czasu rozpatrzenia sprawy, gwarantując jednocześnie każdemu oskarżonemu rozprawę bez nieuzasadnionej zwłoki⁷. Konstytucja RP w art. 45 ust. 1 wyraźnie wskazuje, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd⁸.

Nie ulega wątpliwości, iż prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi istotny element prawa do sądu. Wskazaniem jest, aby istniały rozwiązania, które będą eliminować przewlekłość postępowania. Państwo powinno zapewniać odpowiednie warunki o charakterze organizacyjnym, technicznym i kadrowym, służące sprawnemu i szybkiemu rozpatrywaniu spraw karnych, cywilnych oraz sądowo-administracyjnych. Należy jednak pamiętać, iż na powyższym nie kończą się obowiązki państwa w zakresie dotyczącym zapewnienia prawa do rozpoznania sprawy w terminie rozsądnym. Strona powinna dysponować instrumentem, będącym zarówno skutecznym środkiem służącym przerwaniu przewlekłości, jak również rekompensującym ujemne następstwa, które są wynikiem nadmiernie długiego postępowania⁹.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i pogląd Trybunału Konstytucyjnego na zagrożenie skuteczności prawa do sądu

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dominuje pogląd, że skuteczność prawa do sądu jest ściśle związana z brakiem przewlekłości w toku postępowania. Podkreśla się również, że sprawność postępowania podważa nie tylko przewlekłe prowadzone postępowanie rozpoznawcze, ale także opieszale postępowanie w przedmiocie wykonywania orzeczeń sądowych¹⁰.

⁶ C.P. KŁAK: *Skarga na przewlekłość postępowania karnego a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Rzeszów 2011, s. 13.

⁷ I. Nowikowski: *W kwestii skargi na nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie w postępowaniu karnym (zagadnienia wybrane)*. W: *Współczesne problemy procesu karnego*. Księga pamiątkowa Profesora Andrzeja Bulsiewicza. Red. A. Marek. Toruń 2004, s. 283–284.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹ C.P. Kłak: *Skarga na przewlekłość postępowania karnego...*, s. 13.

¹⁰ Wyrok ETPC z 28 lutego 2006 r. w sprawie Gaponenko v. Ukraina, nr skargi 9254/03, LEX nr 171993 (ang.); wyrok ETPC z 28 lutego 2006 r. w sprawie Berestovy v. Ukraina, nr skargi 3512/02,

Uwzględniając postulat szybkości i sprawności postępowania należy pamiętać, że nie można pozostawać w sprzeczności z prawdą obiektywną, gdyż takie działanie klóciłoby się ze sprawiedliwością orzekania. Proces powinien trwać możliwie najkrócej, dokonywane ustalenia muszą być prawdziwe, a wszelkie działania podjęte w jego trakcie przez delegowane do tego organy powinny cechować się rzetelnością¹¹.

Warto w tym miejscu wspomnieć pogląd Trybunału Konstytucyjnego zawarty w wyroku z 13 maja 2002 roku, zgodnie z którym postulat szybkości postępowania cywilnego, u którego podstaw znajduje się dyrektywa przeciwdziałania przewlekłości postępowania jest ograniczony zastrzeżeniem, iż dążenie do rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu, może być uzasadnione tylko, jeśli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy¹². Mimo, że prezentowany przez Trybunał pogląd odnosi się do postępowania cywilnego, nie powinno budzić wątpliwości, że w każdym postępowaniu postulat szybkości oraz sprawności postępowania nie może powodować wydania orzeczeń, które nie znalazłyby podstawy we właściwie poczynionych ustaleniach faktycznych¹³.

Środek odwoławczy w rozumieniu artykułu 13 EKPC

Środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 EKPC oznacza każdą dostępną metodę odwoławczą do organu państwowego, będącego właściwym do rozpoznania skargi. Wspomniany artykuł nie oznacza środka, który dawałby pewność i zawsze przynosił korzystny rezultat dla skarżącego. Nie gwarantuje pomyślnego wyniku postępowania rozpoczętego wniesieniem środka odwoławczego¹⁴. Na podstawie komentowanego artykułu nie ma wymogu, by skarżący uzyskał korzystną decyzję. Chodzi wyłącznie o uprawnienie organów rozpoznających sprawę do wydania takiej decyzji, jeśli zaakceptowałyby argumenty skarżącego¹⁵.

Zgodnie z poglądami doktryny przyjmuje się, że art. 13 EKPC zawiera podmiotowe prawo proceduralne, które przyznaje każdemu gwarancję skutecznego środka

LEX nr 171949 (ang.); wyrok ETPC z 28 lutego 2006 r. w sprawie Glova i Regin v. Ukraina, nr skargi 4292/04, LEX nr 172067 (ang.); wyrok ETPC z 14 lutego 2006 r. w sprawie Dusek v. Czechy, nr skargi 30276/03, LEX nr 171987; wyrok ETPC z 14 lutego 2006 r. w sprawie Sebekova i Horvatovicova v. Słowacja, nr skargi 73233/01, LEX nr 172041 (ang.).

¹¹ J. SKORUPKA: *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*. Red. J. SKORUPKA. Warszawa 2010, s. 65–67.

¹² Wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 31.

¹³ C.P. KŁAK: *Pojęcie skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 13 EKPC a polska skarga na przewlekłość postępowania karnego*. W: *Hereditas Mercaturae – księga pamiątkowa ku pamięci prof. S. Miklaszewskiego*. Kraków 2012, s. 31.

¹⁴ Decyzja ETPC z 7 listopada 2002 r. w sprawie Zawadka v. Polska, nr skargi 48524/99, LEX nr 56779; decyzja ETPC z 30 listopada 2000 r. w sprawie Petryt v. Polska, nr skargi 42042/98, LEX nr 44913.

¹⁵ Wyrok ETPC z 7 lipca 1989 r. w sprawie Soering v. Wielka Brytania, A. 300-A, par. 100.

odwoławczego na płaszczyźnie krajowej¹⁶. Według J. Veleu i R. Ergeca gwarancja znajdująca się w komentowanym artykule jest ze swej zasady „hybrydowa”. Oznacza to, iż stanowi ona zarówno środek urzeczywistnienia praw i wolności, jak i przyznaje uprawnionym prawo subiektywne¹⁷.

Akcesoryjny charakter gwarancji wynikającej z art. 13 oznacza, że jego stosowanie zależne jest od zestawienia z normami Konwencji zawartymi w artykułach 2–12, jak również normami, które znajdują się w protokołach dodatkowych¹⁸. W konsekwencji uzasadnione wydaje się twierdzenie, iż art. 13 EKPC w stosunku do materialno-prawnych postanowień traktatu jest przepisem zależnym¹⁹.

Wymaga podkreślenia, że niesamodzielność art. 13 EKPC nie oznacza, iż naruszenie gwarancji skutecznego środka ma być poprzedzone złamaniem gwarancji materialno-prawnej²⁰. Twórcy Konwencji niefortunnie określili zakres jej obowiązywania, ograniczając go do praw i wolności naruszonych przez organ krajowy. Jeżeli warunkiem skorzystania z ochrony na podstawie art. 13 EKPC byłoby wcześniejsze stwierdzenie naruszenia Konwencji przez organ krajowy, to w sytuacji gdy jednostka nie posiadałaby dostępu do żadnego środka, gwarancja pozostałaby iluzoryczna. Obowiązek zapewnienia skutecznego środka odwoławczego istnieje bowiem niezależnie od tego, czy postępowanie przed organem krajowym, bądź też ostatecznie przed Trybunałem zakończy się dla wnoszącego skargę pomyślnie, czy też nie²¹.

Dostępność i skuteczność środka odwoławczego

Środek odwoławczy musi być normalnie dostępny dla strony, której prawa zostały naruszone²². Środek nadzwyczajny nie realizuje standardu, który wynika z art. 13 EKPC²³. Dlatego też Trybunał nie uznaje za skuteczne wniosków kierowanych do takich organów jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Minister Sprawiedliwości o skorzystanie z nadzwyczajnych środków odwoławczych. Decyzja wspomnianych

¹⁶ P. VAN DIJK, G.J.H. VAN HOOFF: *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*. Denver–Boston 1990, s. 520.

¹⁷ M. DE SALVIA, M.E. VILLIGER: *The Birth of the European Human Rights Law*. Baden-Baden 1998, s. 25.

¹⁸ A. DRZEMCZEWSKI, C. GIAKOUMOPOULOS: *Article 13*. W: L.E. PETTITI, E. DECAUX, P.H. IMBERT: *La Convention Européenne des Droits de l'Homme. Commentaire article par article*. Paris 1995, s. 458.

¹⁹ P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*. Red. L. GARLICKI. T. 1. Warszawa 2010, s. 725–727

²⁰ Raport Komisji w sprawie *Klass* z 09.03.1997 r., B.26 (1979), s. 39–40.

²¹ P. VAN DIJK, G.J.H. VAN HOOFF: *Theory and Practice...*, s. 521.

²² Wyrok ETPC z 14 października 2003 r. w sprawie *Małasiewicz v. Polska*, nr skargi 22072/02, LEX nr 81408; decyzja ETPC z 7 listopada 2002 r. w sprawie *Olczak v. Polska*, nr skargi 30417/96, LEX nr 56783.

²³ Wyrok ETPC z 24 marca 2009 r. w sprawie *Tudor v. Rumunia*, nr skargi 38478/05, LEX nr 487025.

organów ma charakter dyskrejonalny, natomiast osoba fizyczna samodzielnie nie ma prawa składać tego typu środków²⁴.

Konwencja nie warunkuje szczegółowych rozwiązań w odniesieniu do środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 EKPC. Również nie określa go oraz trybu jego rozpatrzenia. Nie istnieje ponadto jednolity model postępowania podczas nieuzasadnionego wydłużenia sprawy. Z Konwencji wynikają jedynie ogólne założenia²⁵.

W wyborze środków służących realizacji praw wynikających z Konwencji państwa mają szeroki zakres swobody. Należy jednak pamiętać, że wybrany środek musi być dostępny i skuteczny, a korzystanie z niego nie może być uniemożliwiane przez zaniedbania organów państwowych.

Skuteczności środka odwoławczego nie będzie podważał fakt, że jest on rozpoznawany przez „zwykły” sąd, a nie np. przez Sąd Najwyższy lub Trybunał Konstytucyjny²⁶. W art. 13 EKPC nie jest wymagane, aby środkiem była najwyższa instancja prawna. Co więcej, wspomniany przepis w ogóle nie nakłada obowiązku, aby to sąd był organem rozpoznającym środek odwoławczy²⁷. W rezultacie może być to inny organ państwowy²⁸.

W orzecznictwie Trybunał niejednokrotnie jednoznacznie wskazywał, że skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 EKPC przysługuje do właściwego organu krajowego. To państwo-strona Konwencji ma za zadanie wybrać, jaki organ w danym przypadku jest właściwy²⁹. Wymaga podkreślenia również fakt, że kompetencje oraz gwarancje proceduralne oferowane przez organ państwowy powinny być właściwe dla zapewnienia skuteczności wybranego środka prawnego. Prawodawca krajowy nie posiada pełnej i nieograniczonej swobody decyzyjnej. Kompetencje organów oraz ich usytuowanie w strukturze państwowej mają znaczenie dla sprostanania wymogowi skuteczności³⁰.

²⁴ C.P. KŁAK: *Pojęcie skutecznego środka...*, s. 39.

²⁵ D. SZUMIŁO-KULCZYCKA: *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – znaczenie i zakres zastosowania w sprawach karnych*. W: *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić*. Red. S. WALTOŚ, J. CZAPSKA. Warszawa 2005, s. 232–233.

²⁶ J. SOB CZAK: *Opieszalność skarżymy w kraju*. „Rzeczpospolita” z 8 marca 2005, s. C1.

²⁷ P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL: *Konwencja o Ochronie...*, s. 732.

²⁸ A. REDELBACH: *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*. Toruń 2001, s. 336.

²⁹ Wyrok ETPC z 14 października 2003 r. w sprawie D.M. v. Polska, nr skargi 13557/02, LEX nr 81409; decyzja ETPC z 13 października 2001 r. w sprawie Beller v. Polska, nr skargi 51837/99, LEX nr 49835.

³⁰ P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL: *Konwencja o Ochronie...*, s. 732.

Zarzut przewlekłości postępowania a środek skuteczny w rozumieniu art. 13 EKPC

Odnośnie do zarzutu przewlekłości postępowania środkiem skutecznym w rozumieniu art. 13 EKPC jest co do zasady środek, którego użycie doprowadza do przerwania przewlekłości lub też prowadzi do zagwarantowania odpowiedniego zadośćuczynienia za powstałą zwłokę w postępowaniu³¹. Ponadto, w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, iż w pierwszej kolejności wspomniany środek powinien służyć przyśpieszeniu postępowania oraz zapobiegać jego nieuzasadnionemu przedłużaniu. W rezultacie kompensacyjny charakter środka nie jest decydujący³². Możliwym jest, aby środek pełnił jedynie funkcję zapobiegającą naruszeniu Konwencji, jak również – aby zapewnił odpowiednie zadośćuczynienie w związku z powstałym naruszeniem³³.

Środek odwoławczy, który ma służyć na przewlekłość postępowania powinien dawać możliwość podniesienia tego zarzutu przed organem krajowym. Postępowanie w jego przedmiocie musi zapewniać szybką ochronę praw zagwarantowanych w art. 6 ust. 1 EKPC³⁴. Ponadto, środek odwoławczy na przewlekłość postępowania powinien umożliwiać ocenę nie tylko postępowania sądowego, ale także postępowania trwającego, zanim sprawa została przekazana do sądu. Zgodnie z poglądem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jeśli tak nie jest, to państwowy środek odwoławczy nie spełnia wymogów określonych w art.13 EKPC³⁵.

Europejski Trybunał Praw Człowieka konsekwentnie reprezentuje pogląd, zgodnie z którym środek służący na przewlekłość postępowania ma pomóc w zaskarżeniu jego nadmiernej długości, a nie ma być środkiem, który zapewnia odwołanie od rozstrzygnięć zapadających w danym postępowaniu³⁶. Jeśli środek odwoławczy, który jest skuteczny został wykorzystany, użycie innego dającego ten sam efekt nie jest konieczne³⁷. Przebieg postępowania, które zostało zainicjowane wskutek wniesienia środka powinien cechować się szybkością i sprawnością, a co za tym idzie środek powinien podlegać rozpoznaniu bez zbędnej zwłoki.

Podsumowując, art. 13 EKPC zawiera autonomiczną gwarancję proceduralną, która służy ochronie praw i wolności wynikających z konwencji, w tym także pra-

³¹ L. GARLICKI: *Implementacja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ustawodawstwie krajowym (problemy przewlekłości postępowania)*. „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2002, nr 2, s. 7–8.

³² K. MACHOWICZ: *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*. Lublin 2009, s. 75.

³³ Decyzja ETPC z 11 czerwca 2002 r. w sprawie Bukowski v. Polska, nr skargi 38665/97, LEX nr 54076.

³⁴ Decyzja EKPC z 6 września 1995 r. w sprawie Gibas v. Polska, nr skargi 24559/94, LEX nr 40906.

³⁵ A. BODNAR: *Skarga na przewlekłość do reformy*. „Rzeczpospolita” z 11 kwietnia 2008, s. C3.

³⁶ M. КЛОПОВКА: *Skarga na przewlekłość w postępowaniu sądowym (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów postępowania karnego)*. Nowa kodyfikacja prawa karnego. T. 19. Red. L. BOGUNI. Wrocław 2006, s. 149.

³⁷ Decyzja ETPC z 7 lipca 1997 r. w sprawie Wójcik v. Polska, nr skargi 26757/95, LEX nr 41020.

wo do rozpoznania sprawy w terminie rozsądnym. Dlatego też w prawie krajowym powinien istnieć środek odwoławczy w odniesieniu do przewlekłości postępowania, ponieważ prawo do rozsądnego czasu postępowania jest zagwarantowane przez art. 6 EKPC. Środek odwoławczy, służący zniwelowaniu przewlekłości postępowania, powinien być dostępny i dawać możliwość skutecznej oraz adekwatnej reakcji na nadmiernie długie postępowanie³⁸.

Wymaga podkreślenia, że sam środek odwoławczy może spełniać wymogi stawiane przez art. 13 EKPC, lecz praktyka jego stosowania jednocześnie może być sprzeczna z Konwencją i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które powstało na jej podstawie. Niewłaściwe stosowanie prawa może zatem prowadzić do stwierdzenia, że praktyka orzecznicza w przedmiocie konkretnego środka odwoławczego jest wadliwa, a co za tym idzie – prowadzi do naruszenia Konwencji.

Jeśli skarga na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z 17 czerwca 2004 roku ma realizować standard, który wynika z art. 13 EKPC, musi spełniać wymóg środka skutecznego i dostępnego w rozumieniu nadanym owym pojęciom przez strasburski Trybunał Praw Człowieka³⁹.

Skarga na przewlekłość postępowania

Dokonując oceny, czy skarga na przewlekłość postępowania, która została uregulowana w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 roku spełnia wymogi stawiane w stosunku do środka odwoławczego na przewlekłość postępowania, trzeba uwzględnić zwłaszcza, czy nie jest to środek zanadto sformalizowany, a następnie w jakim trybie podlega rozpoznaniu oraz jakie są gwarancje rzetelności tego postępowania. Ponadto, czy może on wpłynąć na przyspieszenie postępowania i zapewnić skarżącemu (w sytuacji stwierdzenia nadmiernej długości postępowania) zadośćuczynienie⁴⁰.

Wymogi formalne skargi na przewlekłość postępowania

Konwencja nie określa wymogów formalnych, które powinien spełniać środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 EKPC. Ma on być jedynie skuteczny. Określenie wymogów formalnych środka odwoławczego należy do prawa wewnętrznego państw-stron Konwencji. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw

³⁸ M. BALCERZAK: *Konstrukcja prawa do skutecznego środka odwoławczego (Right to an effective remedy) w uniwersalnym i regionalnych systemach ochrony praw człowieka*. W: *Księga Jubileuszowa Prof. T. Jasudowicza*. Red. J. BIAŁOCERKIEWICZ, M. BALCERZAK, A. CZECZECZKO-DURLAK. Toruń 2004, s. 54–55.

³⁹ C.P. KŁAK: *Pojęcie skutecznego środka...*, s. 49–50.

⁴⁰ P. HOFMAŃSKI: *Europejska Konwencja Praw...*, s. 726–727.

Człowieka owe wymogi formalne nie mogą jednak charakteryzować się przesadnym rygoryzmem, który uniemożliwiałby skorzystanie z konkretnego środka odwoławczego. Jednostka powinna mieć jasną i realną możliwość zaskarżenia naruszenia Konwencji⁴¹.

Dokonując oceny z punktu widzenia Konwencji podstawowych wymogów formalnych skargi jako pisma procesowego, stwierdzić należy, iż nie można uznać ich za nadmierne lub ograniczające komentowane prawo. Prawodawca nie wymaga od skarżącego niczego szczególnego, zobowiązuje jedynie do dokonania w piśmie procesowym, będącym skargą na przewlekłość postępowania, podstawowych oznaczeń, sformułowania żądania stwierdzenia przewlekłości i uzasadnienia zgłoszonego żądania.

Skarżący zobowiązany jest do wskazania niezbędnych danych, pozwalających na jego identyfikację, organu do którego skarga jest wnoszona oraz sprawy, której ona dotyczy. Pamiętać należy, że skarga musi zostać podpisana, ponieważ anonimowe środki odwoławcze nie podlegają rozpoznaniu. Podsumowując – wspomniane wymogi nie stanowią nadmiernej trudności dla skarżącego⁴².

W tym miejscu warto przypomnieć, iż Trybunał uznał, że praktyka sądów polskich, dotycząca wymogu wyraźnego określenia żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania, jest wadliwa. Zdaniem Trybunału, jeśli chodzi o żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania, skarżący nie musi formułować żądań w brzmieniu ustawowym, wystarczy potoczne sformułowanie w uzasadnieniu skargi, z którego będzie wynikać intencja skarżącego. Przesadny formalizm prowadzi bowiem do nieuzasadnionego utrudnienia dostępu do środka odwoławczego, co jest niewątpliwie sprzeczne z Konwencją⁴³.

Jeśli więc z treści skargi wynika, iż skarżący kwestionuje przebieg określonego postępowania i tym samym zarzuca mu przewlekłość, to nie jest potrzebne, by wyraźnie formułował swe roszczenia. Żądanie stwierdzenia przewlekłości może być wyrażone wielorako, także w sposób dorozumiany.

Tryb rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania

Zgodnie z art. 4 ustawy z 17 czerwca 2004 roku skargę na przewlekłość postępowania w każdym przypadku rozpoznaje sąd. Zapewnienie drogi legislacyjnej w dochodzeniu stwierdzenia naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsąd-

⁴¹ Wyrok ETPC z 30 października 1998 r. w sprawie, F.E. v. Francja, nr skargi 38212/97, LEX nr 77343.

⁴² Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. – o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. z 2016, poz. 406 z późn. zm.

⁴³ Wyrok ETPC z 28 marca 2000 r. w sprawie Mamut Kaya v. Turcja, nr skargi 22535/93, LEX nr 76775.

nym terminie z pewnością realizuje standard wynikający z art. 13 EKPC. Ponadto, wspomniana ustawa gwarantuje rzetelność i fachowość rozpoznania skargi przez oddelegowanie trzech sędziów zawodowych.

Sąd, który rozpoznaje skargę, musi odnieść się do wszystkich wniosków oraz zarzutów w niej sformułowanych. Zapewnia się zatem niezbędną rzetelność w zakresie rozpoznania środka odwoławczego. Decyzja sądu zawiera uzasadnienie, w którym przytacza argumenty i okoliczności przesądzające o oddaleniu lub uwzględnieniu skargi. Uwzględnienie skargi prowadzi nie tylko do stwierdzenia naruszenia prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, lecz także do wydania zaleceń dyscyplinujących w stosunku do organu prowadzącego sprawę. Skarga spełnia więc także rolę dyscyplinującą, a jej uwzględnienie może przyczynić się do sprawnego prowadzenia postępowania w dalszym biegu.

W celu wyeliminowania strukturalnych oraz organizacyjnych i technicznych przyczyn przewlekłości postępowania, a także nieprawidłowej praktyki prowadzenia postępowania, na sędzie spoczywa obowiązek doręczania odpisu orzeczeń uwzględniających skargę prezesowi właściwego sądu, ministrowi sprawiedliwości lub prokuratorowi, któremu jest podporządkowany prokurator prowadzący bądź nadzorujący postępowanie. Powstaje bowiem obowiązek podjęcia czynności nadzorczych⁴⁴.

Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania a rekompensata pieniężna

Istotne znaczenie, z punktu widzenia standardów strasburskich, ma możliwość przyznania po uwzględnieniu skargi, na wniosek skarżącego lub z urzędu, sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, w wysokości od 2 000 złotych do 20 000 złotych, celem rekompensaty za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy skarżącego w rozsądnym terminie⁴⁵.

W doktrynie podnosi się, że przyznana suma pieniężna nie jest ani odszkodowaniem, ani zadośćuczynieniem w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Ma charakter autonomiczny, zbliżony do zadośćuczynienia. Jej celem jest natomiast rekompensata za naruszone prawo skarżącego⁴⁶.

Podkreślenia wymaga, że poza powyższą rekompensatą, skarżący ma prawo dochodzenia naprawienia szkody wynikającej z przewlekłości w postępowaniu odrębnym. Jeśli skargę uwzględniono, skarżący dysponuje możliwością dochodzenia roszczeń o charakterze majątkowym wynikłych z przewlekłości postępowania i już w postępowaniu w przedmiocie skargi może otrzymać wstępną rekompensa-

⁴⁴ C.P. KŁAK: *Pojęcie skutecznego środka...*, s. 58–59.

⁴⁵ J. SKOROPKA: *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*. Warszawa 2000, s. 220–221.

⁴⁶ M. KŁOPOCKA: *Skarga na przewlekłość...*, s. 165.

tę. Ma to szczególne znaczenie ponieważ jest mowa o formie naprawienia szkody, wynikającej z nadmiernej długości postępowania⁴⁷.

Termin do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania

Zgodnie z dyspozycją art. 11 ustawy z 17 czerwca 2004 roku ustawodawca określił termin do rozpoznania skargi. Powinna być ona rozpoznana w terminie 2 miesięcy od daty złożenia przez skarżącego. Pomimo tego, iż termin jest jedynie instrukcyjny, przepis wskazuje w jakim czasie ustawodawca przewiduje możliwość rozpatrzenia skargi. Podkreślić należy, że przekroczenie powyższego terminu nie powoduje negatywnych konsekwencji procesowych, należy mieć jednak na względzie, iż celem jego wprowadzenia jest dążenie do możliwie szybkiego rozstrzygnięcia⁴⁸.

W powyższy sposób polski ustawodawca realizuje wymóg tzw. rozsądnego terminu postępowania. Ma to szczególne znaczenie, skarga bowiem powinna być rozpoznana szybko i sprawnie. Skarżący bez zbędnej zwłoki ma uzyskać ochronę swych praw. Jeżeli postępowanie w sprawie skargi przedłuża się, wpływa to nie tylko na wydłużenie procesu, ale także na pogłębienie frustracji skarżącego – wówczas środek, który miał za zadanie przyspieszenie postępowania, okazałby się nieskutecznym narzędziem⁴⁹.

Podsumowanie

Rekapitulacja rozważań na temat prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz skargi na przewlekłość postępowania na poziomie krajowym nie jest prostym zadaniem. Dokonując oceny skargi na przewlekłość postępowania, w kontekście przytoczonych przeze mnie standardów, wynikających z art. 13 EKPC, należy uznać, iż spełnia ona stawiane przez ten przepis wymogi formalne. Stanowi instrument służący przerywaniu nadmiernie długich postępowań. Pozytywnie wpływa na skrócenie drogi sądowej. Zapewnia także kontrolę sprawności postępowania⁵⁰.

Nie jest to jednak instrument bez wad. Nie istnieje bowiem możliwość dokonania oceny przebiegu postępowania w całości, a jedynie poszczególnych jego etapów. Wyłącznie w odniesieniu do postępowania sądowego możliwa jest łączna ocena przebiegu postępowania przed sądem odwoławczym oraz organem pierwszej instancji. W postę-

⁴⁷ P. GÓRECKI, S. STACHOWIAK, P. WILIŃSKI: *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 115–117.

⁴⁸ M. KŁOPOCKA: *Skarga na przewlekłość...*, s. 162–163.

⁴⁹ T. ZEMBRZUSKI: *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*. „Palestra” 2006, nr 9–10, s. 35.

⁵⁰ P. HOFMAŃSKI: *Europejska Konwencja Praw...*, s. 737–754.

powaniu sądowym niemożliwe jest natomiast dokonanie oceny sprawności postępowania przygotowawczego i zadecydowanie o przyznaniu sumy z art. 12 ust. 4 ustawy.

Przyjęte rozwiązanie nie powoduje jednak sprzeczności z Konwencją. Sama skarga spełnia cel dyscyplinujący oraz służy przyspieszeniu postępowania, co jest zgodne z wymogami stawianymi w art. 13 EKPC. Pełna realizacja standardu strasburskiego wprowadza wymóg całościowej oceny postępowania w konkretnej sprawie, nie wykluczając jednak etapów zakończonych i właśnie na tej podstawie odbywa się orzekanie o rekompensacie.

Nie jest także zgodne z Konwencją, że wyłącznie strona, której skarga została uwzględniona, ma możliwość w odrębnym postępowaniu dochodzenia naprawienia szkody, wynikającej z stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa, bądź solidarnie od Skarbu Państwa i komornika. Nie powinno się uzależniać prawa do dochodzenia odszkodowania od wyniku postępowania, którym jest postępowanie rozpoczęte wniesieniem skargi na przewlekłość. Zamykanie drogi do dochodzenia odszkodowania sprawia, że prawo z tego tytułu nie jest w odpowiedni sposób zapewnione.

Warto zaznaczyć także, iż w polskim porządku prawnym wprowadzono doraźny instrument służący walce z przewlekłością, którym jest opisana skarga. Równocześnie zapewniono prawo do dochodzenia odszkodowania oraz zadośćuczynienia z tytułu wyrządzonej szkody nadmiernie długim postępowaniem. W powyższy sposób został zrealizowany standard strasburski, który wymaga od porządków prawnych istnienia zarówno instrumentów zapobiegających przewlekłości, jak i takich, które naprawiają szkodę z nich wynikłą⁵¹.

SUMMARY

Right to effective remedy and the complaint against excessive lengthiness of proceedings

The overarching objective of the domestic and international protection of human rights is enabling their subjects to complain effectively about the violations of rights and liberties. In the early modern period human rights entered the moral awareness regarding the state and law. Their unlimited validity is more and more often endangered. Hence discussing the tasks, competences, and operational rules of control authorities in terms of specific protected rights is essential. The paper concerns an appellate measure with regard to proceedings in view of Art. 13 of ECHR and the complaint against the excessive lengthiness of proceedings. It successively explains the consequences of the excessive lengthiness of court proceedings and shortcomings in applying procedural provisions. The paper highlights that the excessive lengthiness hampers proper consideration of a case, blurs an event in the court's memory, may lead to findings contradicting evidence, as well as reduces the social impact of the case.

⁵¹ C.P. KŁAK: *Pojęcie skutecznego środka...*, s. 60–62.