



Nr publikacji

Data

Autor

#69

21 grudnia 2015 r.

Michał Magdziak

Przewlekłość postępowań sądowych w Polsce to problem systemowy

7 lipca 2015 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (ETPC) wydał tzw. wyrok pilotażowy w połączonych sprawach *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11 oraz 46187/11). Jak wynika z uzasadnienia tego wyroku, przewlekłość postępowań w Polsce stanowi problem o charakterze systemowym, a dotychczasowe środki ochrony prawnej (skarga na przewlekłość postępowania) nie zapewniają dostatecznej ochrony poszkodowanym przewlekłością. Rodzi to konieczność opracowania rozwiązań, które pozwolą stronom postępowań przygotowawczych i sądowych na realną i efektywną ochronę ich praw przed przewlekłością postępowania. To jest właśnie rzeczywisty problem polskiego wymiaru sprawiedliwości, który został zignorowany przez większość polityków w trakcie kampanii wyborczej, a dziś brak jest konstruktywnych propozycji jego rozwiązania.

OPIS PRZYPADKU

Wskazany na wstępie wyrok ETPC został wydany w następstwie wniesienia skarg przez troje obywateli polskich. Ich sprawy trwały kolejno 8, 11 i 14 lat. Trybunał uznał, że w każdym z tych przypadków doszło do naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 EKPC¹) oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 ust. 1 EKPC). Tym środkiem odwoławczym jest tzw. skarga na przewlekłość postępowania, uregulowana w ustawie z 17 czerwca 2004 r.².

Trybunał zdecydował o zastosowaniu procedury tzw. wyroku pilotażowego (Reguła 61. Regulaminu Trybunału). Procedura ta znajduje zastosowanie, gdy okoliczności faktyczne podniesione w skardze wskazują na **istnienie w pozwanym państwie problemu strukturalnego lub systemowego albo innej podobnej dysfunkcji, która spowodowała lub może spowodować złożenie w przyszłości do ETPC dalszych skarg dotyczących podobnego problemu.**

Jak wskazał Trybunał, od wejścia w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. **każdego roku wpływa do niego około 100 polskich skarg** na przewlekłość postępowania, które „na pierwszy rzut oka” (*prima facie*) są uzasadnione. Ponadto, w tym czasie ETPC wydał **280 wyroków stwierdzających przewlekłość postępowania, a w 358 podobnych sprawach polski rząd potwierdził** (co do zasady lub wprost), że doszło do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie i wypłacił zadośćuczynienie z tego tytułu. W momencie wydania omawianego wyroku **ponad 300 polskich spraw** pozostawało w

roku przed Komitetem Ministrów Rady Europy (Komitet zajmuje się m.in. wykonywaniem wyroków ETPC). Trybunał postanowił też przedstawić (zakomunikować) polskiemu rządowi **591 kolejnych spraw**, które przed nim zawisły i wyznaczyć **2-letni termin**, w którym rząd ma rozpoznać te skargi oraz przyznać zadośćuczynienia wszystkim poszkodowanym przewlekłością.

OCENA EKSPERTA FOR

Wydany wyrok nie jest pierwszym, w którym ETPC stwierdził, iż w Polsce istnieje problem dotyczący nadmiernie długich postępowań. Ustawa z 17 czerwca 2004 r. została bowiem uchwalona w celu wykonania wyroku ETPC w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*³. Już wtedy dostrzeżono, że Polska ma istotny problem z nadmiernie długimi postępowaniami sądowymi.

Trybunał trafnie zwrócił uwagę na dwa podstawowe mankamenty, które wynikały ze stosowania polskiej skargi na przewlekłość postępowania. Pierwszy z nich to **zjawisko tzw. „fragmentaryzacji przewlekłości postępowania”**, które pojawiło się w orzecznictwie sądowym. Na początkowym etapie stosowania ustawy z 17 czerwca 2004 r. sądy bardzo restrykcyjnie uznawały, że niemożliwe było zaskarżenie zwłoki w postępowaniu zapoczątkowanej jeszcze przed wejściem w życie ustawy – **tych okresów sądy nie brały pod uwagę**. Dodatkowo, ocenie poddawano wyłącznie aktualny etap postępowania w sądzie danej (aktualnej) instancji. W konsekwencji, **przewlekłości nie badano z perspektywy czasu trwania całego postępowania**. Powyższą interpretację przełamano dopiero w uchwale Sądu Najwyższego z 28 marca

2013 r.⁴. Sąd Najwyższy uznał, że tylko wtedy, gdy badaniu z punktu widzenia przewlekłości będzie podlegał cały tok postępowania, tj. czas od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, skarga na przewlekłość będzie realizować założony dla niej cel.

Drugi problem, który pojawił się przy rozpoznawaniu polskich skarg na przewlekłość postępowania, to **zbyt niskie kwoty przyznawane skarżącym od Skarbu Państwa z tytułu stwierdzonej przewlekłości**, niezgodnie z kryteriami dotyczącymi wysokości „odpowiedniego i wystarczającego zadośćuczynienia” przyznawanego na poziomie krajowym za naruszenie wymogu rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie”, które ETPC określił w sprawie *Scordino przeciwko Włochom*⁵.

Z powyższego wynika zaś wniosek, że skarga na przewlekłość postępowania w polskim systemie prawnym nie działa należycie, a w konsekwencji nie przeciwdziała tej przewlekłości. Konieczne jest więc opracowanie rozwiązań, które pozwolą stronom postępowań przygotowawczych i sądowych na realną i efektywną ochronę ich praw przed przewlekłością postępowania. Temu też ma służyć zastosowana przez ETPC procedura tzw. wyroku pilotażowego. Konieczne jest także monitorowanie rządowych prac mających na celu eliminację problemu przewlekłych postępowań. Warto przy tym podkreślić, że – wbrew pozorom – na poziomie ustawowym dokonano w ostatnich latach zmian, które mogą przewlekłość ograniczyć. Ostatnia „duża” nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego⁶

wyposażyła sędziów w **procesowe instrumenty sprawnego zarządzania sprawą i przeciwdziałania obstrukcji** (chodzi m.in. o wprowadzenie zasady tzw. dyskrecjonalnej władzy sędziego). Podobnie jest w postępowaniu karnym. Nowelizacja k.p.k., która weszła w życie w dniu 1 lipca 2015 r.⁷ nakazuje m.in. **organizację w określonych przypadkach tzw. posiedzeń przygotowawczych**, w trakcie których sąd, przy udziale stron oraz ich reprezentantów, ma zaplanować przebieg postępowania.

Inną kwestią pozostaje jednak **korzystanie z tych instrumentów przez sądy. Obserwacja procesów cywilnych po wejściu w życie nowelizacji k.p.c.** (od 3 maja 2012 r.) **oraz pierwsze doświadczenia ze znowelizowaną procedurą karną pokazują, że sądy dość niechętnie korzystają z dostępnych instrumentów.** Jak podniesiono w raporcie FOR „Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód?”, stworzenie systemu bodźców i narzędzi do lepszego zarządzania sprawami (z ang. *case management*) przez sędziów to jedno z wyzwań i potrzeb dobrze funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości. To właśnie zagadnienie przewlekłości postępowania **stanowi bowiem obecnie rzeczywisty problem polskiego wymiaru sprawiedliwości. Problem ten został jednak zignorowany przez większość polityków w trakcie kampanii wyborczej, a dziś nadal brak jest konstruktywnych propozycji jego rozwiązania.**

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284). ² Chodzi o ustawę z 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.). Ustawa ta była jednokrotnie znowelizowana (nowelizację uchwalono 20 lutego 2009 r.) i wówczas objęto jej zakresem także postępowania przygotowawcze. ³ Wyrok ETPC z 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96, ECHR 2000-IX. ⁴ Uchwała Sądu Siedmiu Sędziów SN z 28 marca 2013 r., sygn. akt III SPZP 1/13, OSNAPiUS 2013 nr 23-24, poz. 292. ⁵ Wyrok ETPC z 29 marca 2006 r. w sprawie *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)*, skarga nr 36813/97, ECHR 2006-V. ⁶ Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1381), która weszła w życie 3 maja 2012 r. ⁷ Ustawa z 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1247 ze zm.).

KONTAKT DO AUTORA



Michał Magdziak
michal.magdziak@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240
e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](#) · [@FundacjaFOR](#)