

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ W POSTĘPOWANIU CYWILNYM, KARNYM SĄDOWOADMINISTRACYJNYM I EGZEKUCYJNYM

Komentarz

redakcja Jarosław Świeczkowski
Marzena Świeczkowska-Wójcikowska, Joanna Szachta

Wiesław Grajdura, Ewa Kruk, Marek Lewandowski
Oktawian Nawrot, Witold Niesiołowski, Anna Podolska
Piotr Rączka, Małgorzata Rybicka-Pakuła
Joanna Szachta, Jarosław Świeczkowski
Marzena Świeczkowska-Wójcikowska, Valeri Vachev

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ W POSTĘPOWANIU CYWILNYM, KARNYM SĄDOWOADMINISTRACYJNYM I EGZEKUCYJNYM

Komentarz

redakcja Jarosław Świeczkowski
Marzena Świeczkowska-Wójcikowska, Joanna Szachta

Wiesław Grajdura, Ewa Kruk, Marek Lewandowski
Oktawian Nawrot, Witold Niesiołowski, Anna Podolska
Piotr Rączka, Małgorzata Rybicka-Pakuła
Joanna Szachta, Jarosław Świeczkowski
Marzena Świeczkowska-Wójcikowska, Valeri Vachev

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 15 grudnia 2022 r.

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części komentarza napisali:

Wiesław Grajdura – art. 1 tezy 6–8, 10–12, 15, art. 3 tezy 2, 51–52, art. 4 tezy 17–23, art. 5 tezy 2, 14–15, 20–21, art. 6 tezy 47–48, art. 7 tezy 24–25, art. 9 tezy 22–23, art. 10 tezy 16–17, art. 12 tezy 15–18, art. 13 tezy 25–26, art. 14 tezy 12–13

Wiesław Grajdura, Marek Lewandowski – art. 14 teza 4

Wiesław Grajdura, Piotr Rączka – art. 3 teza 1

Wiesław Grajdura, Joanna Szachta – art. 1 tezy 9, 14, art. 2 tezy 69–75

Ewa Kruk – art. 1 tezy 51–63, art. 3 tezy 4–12, art. 4 tezy 27–29, art. 5 tezy 3–5, 25–28, art. 8 tezy 35–40, art. 9 tezy 25–27, art. 11 tezy 23–27, art. 12 tezy 24–25

Ewa Kruk, Marek Lewandowski – art. 10 teza 4

Marek Lewandowski – art. 1 tezy 16–40, art. 6 tezy 10–34, art. 8 tezy 1–18, art. 10 tezy 1–3, 5–9, art. 11 tezy 1–17, art. 14 tezy 1, 3, 5–7, 19, art. 17 tezy 1–25, art. 19 tezy 1–5

Oktawian Nawrot, Valeri Vachev – art. 2 tezy 1–64

Witold Niesiołowski – art. 1 tezy 90–95, art. 2 tezy 76–83, art. 3 tezy 3, 13–14, art. 4 tezy 30–31, art. 5 tezy 29–31, art. 6 tezy 64–69, art. 7 tezy 33–35, art. 8 tezy 41–42, art. 9 teza 28, art. 10 tezy 20–23, art. 11 teza 28, art. 12 tezy 5, 26–27, art. 13 tezy 27–30, art. 14 tezy 16–18, art. 17 teza 26, art. 18 teza 1

Witold Niesiołowski, Małgorzata Rybicka-Pakuła – art. 15 teza 1, art. 16 teza 1

Anna Podolska – Wprowadzenie

Piotr Rączka – art. 1 tezy 43–50, art. 2 tezy 108–146, art. 3 tezy 40–50, art. 4 tezy 13–16, art. 5 tezy 1, 6–13, art. 6 tezy 35–46, art. 7 tezy 18–23, art. 8 tezy 19–24, art. 9 tezy 16–21, art. 10 tezy 10–15, art. 11 tezy 18–20, art. 12 tezy 1, 3–4, 6–14, art. 13 tezy 23–24, art. 14 teza 2, 8–11

Małgorzata Rybicka-Pakuła – art. 1 tezy 1–5, art. 4 tezy 1–12, art. 7 tezy 1–16, art. 9 tezy 1–15, art. 13 tezy 1–22, art. 15 tezy 2–19, art. 16 tezy 2–21

Joanna Szachta – art. 1 tezy 13, 41–42, 64–71, 73–76, art. 2 tezy 65–68, 89–107, art. 3 tezy 15–39, art. 4 tezy 24–26, art. 5 tezy 16–19, 22–24, art. 6 tezy 49–63, 70–75, art. 7 tezy 17, 26–32, art. 8 tezy 25–34, art. 10 tezy 18–19, art. 11 tezy 21–22, 29–35, art. 12 tezy 19–23, 28–29, art. 14 tezy 14–15, art. 15 tezy 20–22, art. 18 tezy 2–8

Joanna Szachta, Marzena Świeczkowska-Wójcikowska – art. 1 tezy 72, 77–89

Marzena Świeczkowska-Wójcikowska – art. 2 tezy 84–88, art. 9 teza 24

Jarosław Świeczkowski – art. 6 tezy 1–9

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8286-848-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	15
Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	29
Art. 1. [Przedmiot ustawy]	29
Uwagi o charakterze ogólnym	30
Geneza wprowadzenia dyrektywy interpretacyjnej przewidzianej w art. 1 ust. 3	43
Ocena regulacji zawartej w art. 1 ust. 3 ustawy	46
Pojęcie standardu w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy	51
Problemy stosowania w praktyce standardów wynikających z EKPC	58
Problem dopuszczalności stosowania art. 394 ³ k.p.c. w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania cywilnego	68
Skarga na przewlekłość elektronicznego postępowania upominawczego	70
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	74
Uwagi z perspektywy postępowania karnego sądowego	80

Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	86
Problematyka przymusowej restrukturyzacji banku w kontekście przewlekłości postępowania	93
Uwagi o charakterze wstępnym	93
Wpływ przymusowej restrukturyzacji na postępowanie zabezpieczające	94
Skarga na przewlekłość postępowania zabezpieczającego na tle przymusowej restrukturyzacji banku	101
Zawieszenie postępowania na wniosek Bankowego Funduszu Gwarancyjnego	105
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	109
Art. 2. [Podstawy skargi]	111
Uwaga ogólna	112
Charakter postępowania ze skargi na przewlekłość	112
Charakter prawny skargi na przewlekłość	113
Skarga na przewlekłość a prawo do sądu	116
Przewlekłość postępowania a prawo do rzetelnego procesu (art. 6 ust. 1 EKPC)	118
Skarga na przewlekłość postępowania a prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC)	120
Relacja między art. 6 ust. 1 a art. 13 EKPC w kontekście standardu rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie	125
Przedmiotowe granice skargi na przewlekłość	126
Skarga na przewlekłość postępowania, którego przedmiotem jest skarga na przewlekłość	130
Przewlekłość postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym	130
Zakres podmiotowy	131
Kryteria przewlekłości w świetle ustawy o skardze	133
Czas trwania postępowania	134
Początkowy moment postępowania	135
Inne czynności	136
Postępowanie przygotowawcze	137
Ocena czasu trwania postępowania	137
Postępowanie przed organami o szczególnym statusie	143

Czas trwania postępowania jako samodzielna podstawa stwierdzenia przewlekłości	143
Złożoność i charakter sprawy	145
Zachowanie skarżącego	146
Zachowanie organów publicznych. Sposób prowadzenia postępowania	148
Waga i znaczenie sprawy dla strony	154
Okoliczności, na które organy publiczne nie mają wpływu	156
Zagadnienia intertemporalne	157
Przesłanki przewlekłości a ewentualne określenie terminów	158
Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	160
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	172
Uwagi z perspektywy postępowania karnego	176
Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	179
Terminowość czynności podjętych przez sąd	186
Prawidłowość czynności podjętych przez sąd	188
Łączny czas postępowania od chwili wszczęcia do chwili rozpoznania skargi	188
Stopień faktycznej i prawnej zawiłości sprawy	189
Znaczenie sprawy dla strony inicjującej skargę	189
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	191
Art. 3. [Podmioty uprawnione do wniesienia skargi]	215
Uwagi o charakterze ogólnym	215
Uwagi z perspektywy postępowania: w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, w sprawach o wykroczenia, w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz w postępowaniu karnym	216
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	220
Uwagi o charakterze ogólnym z perspektywy postępowania cywilnego	221
Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	228
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	232
Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	240

Art. 4. [Właściwość rzeczowa sądu]	242
Uwagi o charakterze ogólnym	243
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	250
Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	252
Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	256
Uwagi z perspektywy postępowania karnego	256
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	257
Art. 5. [Tryb wnoszenia skargi]	258
Uwagi o charakterze ogólnym	258
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	260
Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	265
Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	277
Uwagi z perspektywy postępowania karnego	279
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	280
Art. 6. [Wymogi formalne skargi]	281
Uwagi o charakterze ogólnym	281
Charakter prawny skargi na przewlekłość postępowania	285
Skarga na przewlekłość postępowania jako pismo procesowe	286
Wymagania formalne skargi na przewlekłość postępowania cywilnego	287
Wypowiedzi ETPC na temat wymogów formalnych skargi na przewlekłość postępowania	293
Skutki wniesienia skargi na przewlekłość postępowania niespełniającej ogólnych wymagań formalnych	297
Podobieństwo konstrukcyjne skargi na przewlekłość postępowania i zażalenia	298
Fakultatywne elementy skargi na przewlekłość postępowania	299
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	305
Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	312
Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	313
Uwagi z perspektywy sądowego postępowania karnego	315
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	317

Art. 7.	[Przedstawienie skargi sądowi właściwemu]	321
	Uwagi o charakterze ogólnym	321
	Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	329
	Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	330
	Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	333
	Uwagi z perspektywy sądowego postępowania karnego	334
	Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	335
Art. 8.	[Skład sądu. Stosowanie przepisów o postępowaniu zażaleniowym]	336
	Uwagi o charakterze ogólnym	337
	Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	346
	Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	349
	Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	351
	Uwagi z perspektywy postępowania karnego	352
	Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	354
Art. 9.	[Odrzucenie skargi]	354
	Uwagi o charakterze ogólnym	354
	Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	362
	Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	365
	Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	366
	Uwagi z perspektywy postępowania karnego	367
	Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	368
Art. 10.	[Zawiadomienie Skarbu Państwa i innych podmiotów o toczącym się postępowaniu]	368
	Uwagi o charakterze ogólnym	368
	Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	373
	Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	375
	Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	376
	Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	377
Art. 11.	[Termin wydania orzeczenia]	378
	Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	390

Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	391
Uwagi z perspektywy sądowego postępowania karnego	392
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	393
Art. 12. [Rozstrzygnięcia sądu]	395
Uwagi o charakterze ogólnym	396
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	398
Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	402
Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	406
Uwagi z perspektywy postępowania karnego	409
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	409
Art. 13. [Doręczenie odpisu orzeczenia]	412
Uwagi o charakterze ogólnym	412
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	426
Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	427
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	428
Art. 14. [Wystąpienie z nową skargą]	429
Uwagi o charakterze ogólnym	429
Uwagi z perspektywy postępowania przed sądami administracyjnymi	431
Uwagi z perspektywy postępowania egzekucyjnego	433
Uwagi z perspektywy postępowań insolwencyjnych	434
Uwagi z perspektywy postępowania przygotowawczego	436
Art. 15. [Dochodzenie naprawienia szkody w razie uwzględnienia skargi]	437
Art. 16. [Dochodzenie naprawienia szkody w razie niewniesienia skargi]	451
Art. 17. [Opłata]	464
Art. 18. [Zbieg z postępowaniem przed ETPC]	476
Art. 19. [Wejście w życie ustawy]	479
Literatura	485
Wykaz orzecznictwa	499
O autorach	511

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- EKPC lub Konwencja – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)

- nowela z 2016 r. – ustawa z 30.11.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2103)
- nowela z 4.07.2019 r. – ustawa z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- pr. prok. – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.)
- pr. restr. – ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2309)
- pr. up. – ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 1520 ze zm.)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.)
- u.kom.s. – ustawa z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2224)
- u.k.s.c. – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1125)
- u.s.p.p. lub ustawa o skardze – ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.)
- ustawa o BFG – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 2253 ze zm.)

Orzecznictwo i czasopisma

ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria B
PiP	– Państwo i Prawo
PPC	– Polski Proces Cywilny
PPE	– Przegląd Prawa Egzekucyjnego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Organy, instytucje i inne

ETPC lub Trybunał	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KM RE	– Komitet Ministrów Rady Europy
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RE	– Rada Europy
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

WPROWADZENIE

Ochrona praw jednostki jest jednym z priorytetowych zadań współczesnego państwa. Wiąże się to z ogólnym przewartościowaniem postaw, które nastąpiło po II wojnie światowej. Konsekwencją tego jest również dostrzeżenie potrzeby budowania struktur ponad- i międzynarodowych, które skupione byłyby na wcielaniu w życie praw człowieka. Elementem takich organizacji powinna być także kontrola, w jakim zakresie państwa realizują przyjęte zobowiązania międzynarodowe.

Jednym z najprężniej działających systemów jest struktura stworzona przez Radę Europy. W ramach tej regionalnej, międzyrządowej organizacji stworzono kluczowy akt dotyczący ochrony praw człowieka – Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności uchwaloną w 1950 r., która do dzisiaj stanowi główny punkt odniesienia co do podstawowych standardów praw jednostki w Europie¹. Ponadto, na mocy Konwencji powołano specjalną procedurę kontrolną przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Odpowiedzialność państwa realizowana jest przede wszystkim w trybie skarg indywidualnych oraz między państwowych. Nadzór nad wykonaniem orzeczenia należy do Komitetu Ministrów, który poprzez cykliczne wzywianie do zajęcia stanowiska przez państwo winne naruszenia ocenia, czy orzeczenie zostało właściwie wykonane.

¹ Na temat historii powstania Konwencji zob. A. Mowbray, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford 2012, s. 1–9.

Mechanizm skargowy zapewnił dostęp jednostek do sądu międzynarodowego. Wagę tego instrumentu dostrzec można z jednej strony w liczbie kierowanych skarg indywidualnych, z drugiej strony – poprzez zmiany w prawie i praktyce krajowej, wprowadzone na skutek orzeczeń ETPC². Przykładem jest choćby ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³, nad którą zainicjowano prace legislacyjne po wydaniu przez ETPC orzeczenia w sprawie Kudła przeciwko Polsce⁴.

Co prawda, nie było to pierwsze postępowanie przeciwko Polsce, które dotyczyło naruszenia prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie oraz braku zagwarantowania odpowiednich środków prawnych⁵. Już w sprawie Mikulski przeciwko Polsce podnoszone były podobne zarzuty, jednak w tym przypadku procedura przed Trybunałem skończyła się na skutek zawarcia ugody (ang. *friendly settlement*) i tym samym ETPC nie wydał merytorycznego rozstrzygnięcia. W sprawie Kudła przeciwko Polsce polski rząd negocjował zarówno naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, jak i powoływanie art. 13 Konwencji jako odrębnej podstawy skargi, wobec czego zawarcie ugody nie było realną opcją zakończenia postępowania.

Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie wynika z art. 6 ust. 1 Konwencji oraz zasady skuteczności prawa do sądu⁶. Jego interpretacja łączona jest ściśle z ideą rządów prawa, która wymaga powołania efektywnych środków ochrony praw jednostek oraz budowania zaufania do wymiaru sprawiedliwości poprzez zapewnienie jego wiarygodności

² Co roku do Trybunału wpływa kilkadziesiąt tysięcy spraw, a ETPC wydaje rocznie około tysiąca wyroków (w 2019 r. nastąpił spadek do 884 wyroków), zob. Annual Report 2019. European Court of Human Rights, s. 127 i n.

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.

⁴ Wyrok ETPC z 26.10.2000 r., 30210/96, Kudła przeciwko Polsce. Wszystkie orzeczenia ETPC są dostępne w systemie HUDOC, na stronie: www.hudoc.echr.coe.int.

⁵ Pierwsze orzeczenie dotyczące przewlekłości postępowania w Polsce zostało wydane w 1998 r. w wyroku ETPC z 30.10.1998 r., 28616/95, Styranowski przeciwko Polsce.

⁶ Zob. D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Strasburg 2012, s. 77.

i sprawności⁷. Mimo to przewlekłość postępowania jest wciąż istotnym mankamentem wielu krajowych wymiarów sprawiedliwości. Uznaje się, że około połowa państw członkowskich Rady Europy zmagają się z tym problemem⁸. O wadze tego zjawiska świadczy też pokaźna liczba wyroków pilotażowych dotyczących naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji⁹. Obecnie widać jednak tendencję do spadku liczby wydawanych orzeczeń dotyczących przewłoki – od 566 w 2006 r. do 106 w 2016 r.¹⁰

W stosunku do Polski uchybienia zdiagnozowano zarówno wobec postępowania cywilnego, karnego, jak i sądownoadministracyjnego. W sprawie Wcisło i Cabaj przeciwko Polsce dostrzeżono również problem przewlekłego postępowania administracyjnego¹¹. Zgodnie z raportem z wykonania wyroków ETPC za rok 2018, na dzień 30.09.2019 r. w trakcie wykonywania były 102 sprawy, z tego aż 32 dotyczyły przewlekłości postępowań administracyjnych lub sądownoadministracyjnych oraz sądowych¹².

W doktrynie wskazuje się, że art. 6 Konwencji nie podlega wykładni dynamicznej, jednak w praktyce można zauważyć progresywne stosowanie gwarancji (np. rozszerzając jej zastosowanie do innych postępowań)¹³.

⁷ Wyrok ETPC z 7.07.2015 r., 72287/10, 13927/11 i 46187/11, Rutkowski i inni przeciwko Polsce, pkt 104.

⁸ L. Wildhaber, *The European Court of Human Rights in action*, „Ritsumeikan Law Review” 2004/21, s. 91; M. Magdziak, *Przewlekłość postępowań sądowych w Polsce to problem systemowy*, <https://for.org.pl/pl/a/3726,FOR-ostrzega-nr-69-Przewleklosc-postepowan-sadowych-w-Polsce-to-problem-systemowy> (dostęp: 13.04.2022 r.).

⁹ Przykładowo wyroki ETPC: z 6.10.2005 r., 23032/02, Lukenda przeciwko Słowenii; z 21.12.2010 r., 50973/08, Vassilios Athanasiou i inni przeciwko Grecji; z 10.05.2011 r., 37346/05, Finger przeciwko Bułgarii.

¹⁰ F. Calvez, N. Regis, *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, „The European Commission for the Efficiency of Justice” 2018/26, s. 5.

¹¹ Wyrok ETPC z 8.11.2018 r., 49725/11 i 79950/13, Cabaj przeciwko Polsce.

¹² Z wydanych 102 orzeczeń 30 to decyzje zatwierdzające ugody zawarte ze skarżącymi, a 72 to wyroki ETPC. Sprawozdanie z posiedzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30.09.2019 r., https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k9/komisje/2019/kpcpp/320pos/raportmsz2.pdf (dostęp: 5.04.2022 r.).

¹³ I. Roagna, *The right to trial within reasonable time under Article 6 ECHR. A practical handbook*, s. 7, <https://rm.coe.int/the-right-to-trial-within-reasonable-time-eng/16808e712c> (dostęp: 11.04.2022 r.).

Przyjęto, że przepis dotyczy nie tylko postępowań o czysto sądowym charakterze. W praktyce Trybunał uwzględniał przy ocenie rozsądnego terminu także okres trwania procedury niespornej przed notariuszami w sprawie o podział nieruchomości, ponieważ postępowanie było zlecone i nadzorowane przez sąd¹⁴. Ponadto, na gruncie Konwencji powszechnie przyjęta jest również odpowiedzialność państwa za wszelkie władze publiczne, nie tylko za sądy. Natomiast ani w Konwencji, ani w orzecznictwie ETPC nie określono sztywnych limitów, które jednoznacznie i automatycznie decydowałyby o naruszeniu tego prawa. W praktyce orzeczniczej przyjęto jednak, że jeżeli postępowanie w pierwszej instancji trwa dłużej niż 3 lata, 5 lat w dwóch instancjach, czy 6 w trzech instancjach – będzie przedmiotem analizy Trybunału¹⁵. Przy czym nawet krótsze okresy mogą stanowić naruszenie, choćby ze względu na bezczynność organu lub na wagę sprawy (szczególnie traktuje się np. postępowania dotyczące opieki nad dzieckiem czy sprawy pracownicze). Ocenie podlega całe postępowanie, dlatego też przedłużanie się jednej z jego faz może nie stanowić samo w sobie naruszenia, o ile ostatecznie rozpatrzenie sprawy nie trwa nadmiernie długo¹⁶.

Przy orzekaniu o naruszeniu art. 6 ust. 1 Konwencji każdorazowo konieczna jest ocena wszelkich okoliczności sprawy – stopnia jej skomplikowania, aktywności skarżącego oraz działania odpowiednich władz, jak również waga przedmiotu sporu dla skarżącego. Jednak szczególnie rażące przedłużanie postępowania może być samo w sobie naruszeniem, bez względu na jakiegokolwiek inne okoliczności (przykładowo postępowanie karne trwające w pierwszej instancji 10 lat lub postępowanie apelacyjne trwające 4 lata)¹⁷.

Jako początek biegu terminu uznaje się – w zależności od postępowania – wniesienie pozwu w procedurze cywilnej (chyba że skarżący napotyka przeszkody w jego wniesieniu, czy wymaga się podjęcia uprzednich

¹⁴ Wyrok ETPC z 28.11.2000 r., 36350/97, Siegel przeciwko Francji, pkt 33–38.

¹⁵ D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa...*, s. 78.

¹⁶ *Wytyczne w zakresie stosowania artykułu 6. Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekt cywilny)*, s. 63, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_POL.pdf (dostęp: 9.04.2022 r.).

¹⁷ D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa...*, s. 78.

działań w postępowaniu administracyjnym) lub datę przedstawienia zarzutów w procedurze karnej (chyba że zaistniało jakieś inne zdarzenie decydujące dla toku postępowania, od którego należy liczyć termin – przeszukanie lub przesłuchanie, nawet w charakterze świadka)¹⁸. Skarżący przystępujący do postępowania może skarżyć cały czas jego trwania, jeżeli występuje w roli następcy prawnego strony lub okres, w którym działa we własnym imieniu¹⁹. Z kolei terminem końcowym jest ostateczne zakończenie postępowania, zasadniczo jednak uwzględniając postępowanie egzekucyjne²⁰. W sytuacji wznowienia, okres, w którym postępowanie się nie toczyło, nie będzie miał wpływu na ocenę przewlekłości²¹. Jednak zarówno w sytuacji wielokrotnego wznowiania postępowania, jak i przekazywania sprawy między sądami (tzw. praktyka *yo-yo*), Trybunał może uznać, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, również gdy postępowanie nie trwało nadmiernie długo²². Podobnie ocenia się przypadek wielokrotnej zmiany składu sędziowskiego²³. Z kolei kontrola konstytucyjna jest uwzględniana przy badaniu przewłoki, jeżeli ma bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki stron lub na postępowanie sądowe. Uwzględniając rolę polskiego Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie dotyczące skargi konstytucyjnej nie będzie brane pod uwagę. Również działania podjęte w celu wszczęcia procedury prejudycjalnej nie mają wpływu na ocenę przewlekłości postępowania²⁴.

Biorąc pod uwagę argumenty powoływane przez państwa oskarżane o naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał wskazuje, że obciążenie sądów czy problemy z ich finansowaniem nie mogą uzasadniać nadmiernie

¹⁸ D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa...*, s. 77–78 oraz *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb)*, s. 79, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (dostęp: 16.04.2022 r.).

¹⁹ *Wytyczne w zakresie stosowania...*, s. 63.

²⁰ W zależności od sprawy postępowanie egzekucyjne może być lub nie będzie uwzględniane. Uchybienie w zakresie wykonania orzeczenia stanowić może odrębne naruszenie Konwencji, ponieważ prawo do egzekucji stanowi również element prawa do sądu. Zob. I. Roagna, *The right to trial...*, s. 18–22.

²¹ D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa...*, s. 78.

²² D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa...*, s. 81.

²³ *Wytyczne w zakresie stosowania...*, s. 64.

²⁴ *Wytyczne w zakresie stosowania...*, s. 64.

długiego postępowania²⁵. Natomiast zmiany w prawie powodujące niejasności w orzecznictwie mogą stanowić okoliczność usprawiedliwiającą²⁶. Także sam strajk adwokatów nie obciąża państwa, jednakże ocenie podlegają działania organów mające na celu zniwelowanie niedogodności wynikających z protestu. Podobnie ocenić należy wpływ działań skarżącego na opóźnienie, nieważne, czy są one zawinione czy nie, przy czym rolą sądu jest odpowiednie organizowanie postępowania, zapobiegające celowemu wydłużaniu postępowania przez uczestników. Nawet w systemach bazujących na inicjatywie procesowej stron, rolą sądów jest rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie²⁷. Podkreśla się przy tym, że odpowiednia organizacja wymiaru sprawiedliwości jest przede wszystkim zadaniem władz krajowych.

Pomimo wyodrębnienia wiodących kryteriów oceny, należy pamiętać, że o ostatecznym rozstrzygnięciu decyduje całokształt okoliczności sprawy. Oznacza to, że poszczególne problemy rozpatrywane w izolacji mogą nie stanowić naruszenia, natomiast rozpatrywane łącznie będą już uznane za uchybienie konwencyjnych gwarancji²⁸. Ponadto ocena naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie musi zawsze uwzględniać generalną zasadę prawidłowego wymierzania sprawiedliwości²⁹.

Prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez długi czas traktowane było jako *lex specialis* względem art. 13 Konwencji³⁰. Ten

²⁵ Wyrok ETPC z 1.07.1997 r., 20950/92, Probstmeier przeciwko Niemcom, pkt 64.

²⁶ D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa...*, s. 78.

²⁷ Wyroki ETPC: z 28.02.1998 r., 20323/92, Pafitis i in. przeciwko Grecji, pkt 93; z 8.06.2006 r., 75529/01, Sürmeli przeciwko Niemcom, pkt 129; decyzja ETPC z 14.06.2011 r., 25798/08, Tierce przeciwko San Marino, pkt 31.

²⁸ Wyrok ETPC z 29.05.1986 r., 9384/81, Deumeland przeciwko Niemcom, pkt 90.

²⁹ *Wytyczne w zakresie stosowania...*, s. 62.

³⁰ Potwierdzono to także w wyroku Kudła przeciwko Polsce: „A więc, tam gdzie prawo konwencyjne, którego dochodzi osoba, jest «prawem cywilnym» uznawanym na gruncie prawa krajowego, tak jak np. prawo do własności, ochrona zapewniona przez art. 6 ust. 1 będzie również dostępna (...). W tego rodzaju sytuacjach zabezpieczenia art. 6 ust. 1, zawierające pełen zakres gwarancji procedury sądowej, jako bardziej surowe, pochłaniają te, wynikające z art. 13 (...)”. Trybunał wyróżnia zatem pewne typy spraw, w których art. 6 Konwencji zabezpiecza należycie prawo do skutecznego środka odwoławczego.

ostatni przepis statuuje prawo do skutecznego środka odwoławczego³¹. Zgodnie z nim, każdy, kogo prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Powyższa regulacja wiąże się zasadniczo z art. 1 Konwencji, który zobowiązuje Państwa Członkowskie do zabezpieczenia, w zakresie przysługującej im jurysdykcji, praw zawartych w Konwencji. Zadaniem państwa jest wprowadzenie takich środków, które zapewnią realizację praw jednostek. Dostępne instrumenty muszą mieć charakter wiążący, być efektywne i dostępne jednostkom.

Dość długo w orzecznictwie ETPC uznawano, pomimo formułowania przez poszczególnych sędziów zdań odrębnych, że naruszenie prawa do sądu oznacza automatycznie brak potrzeby orzekania co do zarzutu naruszenia art. 13 Konwencji³². Także w sprawie Kudła przeciwko Polsce strona rządowa wskazała, że podnosząc naruszenie prawa do sądu, w zakresie rozsądnego czasu postępowania dochodzi do konsumpcji zarzut braku skutecznego środka prawnego. Orzeczenie zadośćuczynienia stanowi jednocześnie kompensatę, która dochodzona byłaby w drodze innego środka prawnego. Europejski Trybunał Praw Człowieka przychylił się jednak do stanowiska Europejskiej Komisji Praw Człowieka zajętego w sprawie Mikulski przeciwko Polsce³³. Po raz pierwszy uznano, że odgraniczenie art. 6 od art. 13 Konwencji jest niezbędne i zasądzono odrębne rekompensaty z obu tytułów. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że konieczna jest zmiana dotychczasowego podejścia, zgodnie z którym art. 6 ust. 1 pochłaniał art. 13 Konwencji. Podyktowane to było choćby liczbą spraw dotyczących przewlekłego postępowania przy braku realnych

³¹ Szerzej na temat art. 13 Konwencji zob. A. Mowbray, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, Oxford 2007, s. 789 i n., a także M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej: Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 927–939.

³² M. Kuijer, *Effective Remedies as a Fundamental Right*, s. 4–5, http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Independent%20Seminars/Human%20Rights%20BCN%2028-29%20April%202014/Outline_Lecture_Effective_Remedies_KUIJER_Martin.pdf (dostęp: 9.04.2020 r.).

³³ Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 10.09.1999 r., 27914/95, Piotr Mikulski przeciwko Polsce.

działań państw członkowskich wprowadzania procedur o charakterze prewencyjnym lub kompensacyjnym³⁴. Zdaniem Trybunału brak krajowego środka prawnego jest zagrożeniem dla rządów prawa³⁵. Ostatecznie więc uznano, że art. 13 Konwencji wzmacnia pozostałe prawa człowieka, a przede wszystkim prawo do sądu³⁶. Obie gwarancje należy postrzegać jako niezależne, jednak wzajemnie się dopełniające. Przykładowo, negatywne dla powoda rozpatrzenie skargi dotyczącej przewlekłego postępowania przez sąd krajowy może być ocenione przez ETPC za zgodne z art. 13 Konwencji, przy jednoczesnym stwierdzeniu naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji³⁷.

Zgodność prawa krajowego z art. 13 Konwencji nie wymaga wprowadzenia odrębnego środka prawnego. Założeniem Konwencji jest zapewnienie, aby skarżący miał efektywną możliwość dochodzenia roszczeń za naruszenie prawa do sądu, niezależnie, czy zostanie to zapewnione przez nowelizację istniejących przepisów, wprowadzenie nowych regulacji, czy też zmianę praktyki stosowania prawa. Celem ma być kompensata szkody oraz krzywdy poniesionej wskutek przewlekłego postępowania, jak również stymulacja organów krajowych do zapobiegania przewłokom³⁸. Za skuteczny uznaje się więc taki środek, który usprawnia postępowanie lub zapewnia rekompensatę skarżącemu. Trybunał podkreśla jednoznacznie pierwszoplanową rolę prewencji, akcentując przede wszystkim obowiązek działań zaradczych³⁹. Państwa mają przy tym dowolność, czy wyodrębnić dwa niezależne środki prawne, czy w jednej instytucji połączyć ochronę kompensacyjną z usprawnianiem wymiaru sprawiedliwości.

³⁴ Kudła przeciwko Polsce, § 148.

³⁵ Zob. na przykład orzeczenia ETPC z 28.07.1999 r.: 34884/97, Bottazzi przeciwko Włochom; 35265/97, A.P. przeciwko Włochom; 34256/96, A.L.M. przeciwko Włochom; 35284/97, Di Mauro przeciwko Włochom; 33440/96, Ferrari przeciwko Włochom.

³⁶ Kudła przeciwko Polsce, § 158. Stanowisko nie było jednak przyjęte jednogłośnie, zdanie częściowo odrębne zgłosił sędzia Casadevall.

³⁷ Wyrok ETPC z 6.06.2019 r., 37734/14, Tyrka przeciwko Polsce.

³⁸ Wyrok ETPC z 29.07.2004 r., 36813/97, Scordino przeciwko Włochom.

³⁹ Wyrok ETPC z 7.07.2015 r., 72287/10, 13927/11 i 46187/11, Rutkowski i inni przeciwko Polsce, pkt 151c.

Zdaniem Trybunału, istotą takiego środka nie jest ponowne rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej w postępowaniu obciążonym przewlekłością. Instrument musi gwarantować rzeczywistą, efektywną ochronę, zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej⁴⁰. Środek powinien dawać rozsądne szanse powodzenia, nie wymaga się jednak pewności korzystnego rezultatu dla skarżącego⁴¹. Państwo musi zapewnić skuteczne zarządzanie mechanizmem, aby przede wszystkim nie doprowadzić do sytuacji, w której wprowadzenie kolejnego środka prawnego powoduje przedłużenie postępowania⁴². Musi on ponadto spełniać gwarancje rzetelności, dostępności, wystarczalności oraz otwartości⁴³. Pod takim kątem ocenia się również dostępne stronie powództwo cywilne przeciwko państwu.

Zgodność z art. 13 Konwencji nie ogranicza się jednak jedynie do powyższych kryteriów. Także sam poziom zasądzanych kwot stanowi o efektywności środka⁴⁴. Sądy, orzekając odpowiednią sumę pieniężną, powinny brać pod uwagę dotychczas zasądzane kwoty przez ETPC z uwzględnieniem podobieństwa spraw⁴⁵. Za „podobne sprawy” uznać należy postępowania trwające taką samą liczbę lat, rozstrzygane przez taką samą liczbę instancji, o równej wadze chronionych interesów, przy podobnej

⁴⁰ Trybunał nie wymaga, aby krajowy mechanizm badał niezgodność prawa krajowego z Konwencją, zob. wyrok ETPC z 21.02.1986 r., 8793/79, J.N.C. James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

⁴¹ Wyrok ETPC z 21.09.2004 r., 10675/02, Kuśmierek przeciwko Polsce.

⁴² Zob. decyzję ETPC z 5.10.1999 r., 39521/98, Gonzalez Marin przeciwko Hiszpanii.

⁴³ A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018, s. 197.

⁴⁴ Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla, że to sądy krajowe mają najlepszą możliwość ocenienia szkody majątkowej. Nie odnosi się to jednak do szkód o charakterze niemajątkowym (ang. *non-pecuniary damage*), które są domniemywane przy nadmiernej długości postępowania, zob. wyrok ETPC z 11.02.2020 r., 79177/16, Marshall i inni przeciwko Malcie.

⁴⁵ Trybunał orzeka o rekompensacie pieniężnej na podstawie art. 41 EKPC, zgodnie z którym: „Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie”; zob. także A. Pietryka, *Przewlekłość jako problem strukturalny w Polsce – analiza wyroku Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*, „Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Analizy i Rekomendacje” 2015/9, s. 6.

postawie stron oraz wreszcie dotyczące tego samego kraju⁴⁶. Wyznacznikiem oceny jest poziom zadośćuczynienia, który strona uzyskałaby przed Trybunałem. Jednakże, gdy postępowanie krajowe jest szybkie i sprawnie wykonane, a rekompensata odpowiada krajowej stopie życiowej, nawet niewygórowana, aczkolwiek nieznacznie niższa od zasądzanych przez ETPC, kwota będzie zgodna z wymogami Konwencji⁴⁷.

Orzecznictwo ETPC nie ogranicza państw-stron Konwencji w doborze środków i ich ukształtowaniu, doprecyzowuje jednak zasadnicze elementy, które decydują o zgodności z Konwencją. Podejście takie wynika z głównych zasad systemu ochrony Rady Europy – zasady pierwszorzędności oraz subsydiarności. Pierwsza z nich, wyrażona w art. 1 Konwencji, oznacza związanie państw członkowskich postanowieniami Konwencji i konieczność jej stosowania oraz przestrzegania. Zasada subsydiarności, podkreślana przede wszystkim w art. 35 ust. 1 Konwencji, a normatywnie wyrażona w Protokole nr 15 do Konwencji, niesie za sobą pierwszoplanową rolę państw w urzeczywistnianiu Konwencji⁴⁸. Dopiero gdy na poziomie państw zadanie to nie jest realizowane – ETPC może podjąć działania. Dlatego też przed wniesieniem skargi do Trybunału konieczne jest wyczerpanie krajowych środków prawnych⁴⁹. Dotyczy to obecnie także wniesienia skargi na przewlekłość, w przeciwnym wypadku Trybunał nie rozpatrzy zarzutu przewlekłości postępowania, uznając skargę za niedopuszczalną⁵⁰. Subsidiarność wyraża się także w przyjęciu za ustalony stan faktyczny określony przez sąd krajowy.

⁴⁶ Wyrok ETPC z 29.07.2004 r., 36813/97, Scordino przeciwko Włochom. Zob. także wyrok ETPC z 10.11.2004 r., 64890/01, Apicella przeciwko Włochom, w którym określono wskazówki ustalania właściwego poziomu zadośćuczynienia.

⁴⁷ Wyrok ETPC z 7.07.2015 r., 72287/10, 13927/11 i 46187/11, Rutkowski i inni przeciwko Polsce, pkt 153 i 160.

⁴⁸ Zob. art. 1 Protokołu nr 15 zmieniającego Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 24.06.2013 r.

⁴⁹ Zob. wymogi dopuszczalności skargi określone w art. 35 Konwencji oraz decyzję ETPC z 30.05.2017 r., 53626/16, Jacek Bilewicz przeciwko Polsce, pkt 32.

⁵⁰ Decyzje ETPC z 1.03.2005 r.: 15212/03, Charzyński przeciwko Polsce; 24549/03, Tadeusz Michałak przeciwko Polsce.

Kolejną, istotną zasadą, którą należy uwzględniać przy stosowaniu Konwencji, jest koncepcja marginesu oceny (ang. *doctrine of margin of appreciation*, fr. *marge d'appréciation*)⁵¹. Umożliwia ona państwom członkowskim dostosowanie interpretacji jej postanowień do warunków krajowych. Margines oceny stosuje się przede wszystkim do norm materialnych Konwencji (z wyjątkiem art. 14 dotyczącego zakazu dyskryminacji, który odnosi się do sposobu stosowania Konwencji), przede wszystkim tych, które nie mają charakteru bezwzględny (absolutny charakter mają przykładowo art. 2, 3, 4 i 5 Konwencji). Tym samym w zależności od sytuacji krajowej różne może być rozumienie gwarancji konwencyjnej, nie może to jednak przekreślać istoty zapewnionych w Konwencji praw. Nie zmienia to także faktu, że ETPC autonomicznie określa zakres i treść przepisu, koncepcja przyjęta przez państwo stanowi jedynie punkt wyjścia interpretacji⁵².

W sprawie Kudła przeciwko Polsce, ETPC nie zobowiązywał państwa do zmian legislacyjnych. Polska podjęła pewne środki generalne, usprawniające wymiar sprawiedliwości oraz wprowadziła odrębną skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Nowy mechanizm miał zapobiec podobnym sprawom w przyszłości i doprowadzić do zgodności krajowego porządku do wymogów Konwencji⁵³. Samo uregulowanie odrębnego środka prawnego nie zawsze jest jednak wystarczające. Dlatego też także po wejściu w życie ustawy z 2004 r. kierowano sprawy przeciwko Polsce, zarzucając naruszenia art. 6 ust. 1, jak i art. 13 Konwencji⁵⁴. Po pierwsze, problem przewłoki w postępowaniach sądowych

⁵¹ Zob. szerzej: A. Płoszka, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – zarys problematyki* [w:] *Rola trybunałów i doktryny w prawie międzynarodowym*, red. A. Garnuszek, P. Sosnowski, Warszawa 2010, s. 336–553; A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008.

⁵² I. Roagna, *The right to trial...*, s. 8.

⁵³ Zdaniem ETPC także powództwo na podstawie art. 417 k.c. nie spełnia standardów art. 13 Konwencji.

⁵⁴ W sprawie Rutkowski przeciwko Polsce ETPC podkreślił, że corocznie wpływa do niego około 100 skarg z Polski na przewlekłość postępowania, które wydają się *prima facie*

pozostał, po drugie – zdiagnozowano nieprawidłowości w funkcjonowaniu samej skargi. Były one na tyle poważne, że w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce Trybunał zdecydował się na wydanie wyroku pilotażowego – procedury stosowanej w sytuacji wystąpienia problemów o charakterze strukturalnym lub systemowym⁵⁵.

Wskazana sprawa była jedną z 592 wniesionych w okresie od 4.03.2008 r. do 23.05.2015 r., dotyczących dysfunkcjonalności polskiego porządku prawnego w zakresie środków przeciwdziałających przewlekłości postępowań⁵⁶. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że istniejący środek prawny nie gwarantuje efektywnej ochrony, a przewłoka jest problemem strukturalnym⁵⁷. Strukturalne mankamenty polskiego prawodawstwa wynikały, zdaniem ETPC, z niewłaściwego funkcjonowania biegłych sądowych (chodziło o sposób powoływania, ale również długotrwałość wydawania opinii) oraz z wadliwości organizacji procesów (co wiązano z nieprawidłowym zarządzaniem przerw, odraczaniem terminów rozpraw, czy niewłaściwym wyznaczaniem posiedzeń)⁵⁸. Konsekwencją wyroku było zawieszenie wykonania pozostałych spraw na okres 2 lat, w ciągu których rząd powinien podjąć działania mające usunąć skutki

zasadne. Na przestrzeni kilku lat wydano 280 wyroków stwierdzających naruszenie Konwencji, w 358 innych sprawach rząd uznał, że doszło do naruszenia, a 300 polskich spraw było w trakcie wykonania przed Komitetem Ministrów Rady Europy. A. Pietryka, *Przewlekłość jako...*, s. 2–3.

⁵⁵ Postępowanie pilotażowe wszczynane jest na podstawie reguły 61 Regulaminu Trybunału, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284/1 ze zm. Przepis wprowadzono 21.02.2011 r. Wcześniej procedurę pilotażową stosowano na podstawie ogólnych postanowień Konwencji, przede wszystkim art. 46 Konwencji regulującego moc obowiązującą i wykonywanie wyroków ETPC, co jednak budziło wątpliwości co do legalności postępowania.

⁵⁶ A. Pietryka, *Przewlekłość jako...*, s. 2.

⁵⁷ W orzecznictwie nie wypracowano jednoznacznej definicji pojęcia problemu strukturalnego lub systemowego. Zgodnie z poglądami doktryny, ten pierwszy dotyczy niewłaściwego funkcjonowania struktur państwowych, co nie jest połączone z brakami legislacyjnymi, lecz raczej z wadliwym stosowaniem procedur, prawa, czy błędną praktyką krajową. Problemy systemowe dotyczą znacznej liczby podmiotów i obejmują przede wszystkim uchybienia legislacyjne lub w zakresie szeroko pojętej praktyki administracyjnej. Zob. J. Czepek, M. Lubiszewski, *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2015, s. 102 i n.

⁵⁸ Zob. M. Mrowicki, *Przewlekłość postępowania i jej systemowy charakter w Polsce. Glosa do wyroku ETPC z 7.07.2015 r., 72287/10, 13927/11 i 46187/11*, LEX 2016.

naruszenia, choćby poprzez zawarcie ugód czy złożenie deklaracji jednostronnych⁵⁹. Rozpatrzenie nowych spraw zostało zawieszona na rok od uprawomocnienia się orzeczenia.

Po raz kolejny należało więc zrewidować zarówno działania zmierzające do walki z przewlekłością, jak i mechanizm kompensacji szkód z niej wynikających. Jest to konsekwencja roli Konwencji, jako aktu prawa międzynarodowego, w krajowym porządku prawnym oraz wynikającego z niej obowiązku wykonywania orzeczeń Trybunału⁶⁰. Uznaje się, że przy wykonywaniu Konwencji nie należy kierować się wyłącznie zasadami wynikającymi z Konwencji wiedeńskiej z 23.05.1969 r. o prawie traktatów⁶¹. Przede wszystkim państwa członkowskie zobowiązane są do urzeczywistniania regulacji w sposób praktyczny i efektywny, a nie jedynie teoretyczny i iluzoryczny. Wykonywanie zobowiązań w sposób powierzchowny nie zwalnia państwa z odpowiedzialności⁶².

Orzeczenia ETPC, zgodnie z art. 46 Konwencji, mają charakter wiążący *inter partes* (pewnym odstępstwem od tej zasady jest wyrok pilotażowy, który obejmuje swoim rezultatem nie tylko strony rozpatrywanej skargi, ale także innych, którzy wnieśli sprawę dotyczącą takiej samej lub podobnej sytuacji)⁶³. Niemniej jednak autorytet Trybunału wpływa na szersze skutki wydanego orzeczenia, niż wynika to formalnie z procedury. Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracowuje pewne standardy, ich znajomość i uwzględnianie działa prewencyjnie i zapobiega skargom, w tym o charakterze powtarzającym się. Konwencja jest żywym instrumentem (ang. *living instrument*)⁶⁴. Dość związane postanowienia są rozszerzane przez orzecznictwo, ponadto ich interpretacja dostosowywana jest do

⁵⁹ Deklaracja jednostronna stanowi propozycję państwa co do sposobu zakończenia postępowania. Może być przedstawiona w sytuacji niepowodzenia negocjacji ugodowych, gdy jednak państwo przyznaje się do naruszenia Konwencji. Deklaracja po zaakceptowaniu przez Trybunał powoduje skreślenie sprawy z listy. Zob. regulę 61A Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

⁶⁰ Zob. art. 46 Konwencji.

⁶¹ Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

⁶² I. Roagna, *The right to trial...*, s. 8.

⁶³ J. Czepek, M. Lubiszewski, *Procedura wyroku...*, s. 30 i n.

⁶⁴ Zob. L. Wildhaber, *The European Court...*, s. 84–87.

wymagań aktualnej sytuacji państw członkowskich. Znajomość rozstrzygnięć Trybunału pozwala na działania zapobiegawcze i dostosowanie praktyki krajowej do realnej treści Konwencji. Jest to niezwykle ważne i pozwala choćby na minimalizację kosztów związanych z postępowaniem przed Trybunałem, z drugiej zaś strony przyczynia się do efektywności systemu Rady Europy. To państwa członkowskie są w pierwszym rzędzie odpowiedzialne za wdrożenie założeń Konwencji w życie. Uwzględniając powyższe, wypracowano mechanizm opinii doradczych. Ma on jednocześnie ujednoclić interpretację Konwencji we wszystkich państwach członkowskich. Protokół nr 16 zapewnia możliwość wybranym organom sądowym zadawania Trybunałowi pytań dotyczących wykładni Konwencji. Zagadnienie powinno być powiązane z rozpatrywanym przed sądem sporem, nie ma jednak charakteru wiążącego dla rozstrzygnięcia. Wydaje się, że autorytet ETPC, wraz z wysokim prawdopodobieństwem złożenia skargi przez stronę, w razie orzeczenia w sposób sprzeczny z opinią powodować będzie uwzględnianie w praktyce stanowiska Trybunału. Mechanizm jest jednak dostępny tylko w stosunku do państw, które ratyfikowały Protokół i tylko podmiotom wskazanym przez państwo.

Przewlekłość postępowania jest wciąż poważnym problemem. Nowe orzeczenia ETPC niestety dalej wskazują, że także art. 13 Konwencji jest niewłaściwie stosowany. Chodzi przede wszystkim o wysokość zasądzonych kwot⁶⁵. Choć dotychczasowa praktyka wskazuje na duży wpływ orzecznictwa ETPC, tak w zakresie samej przewłoki, jak również w odniesieniu do efektywności środka prawnego na rozpoznanie postępowania we właściwym czasie, to w dalszym ciągu w zbyt małym zakresie bierze się pod uwagę stanowisko Trybunału wypracowane w sprawach przeciwko innym państwom. Orzecznictwo ETPC wskazuje, że kluczowym problemem w Polsce jest sama realizacja przepisów, ponieważ systemowo zapewnione są odpowiednie instrumenty normatywne⁶⁶. Dlatego tak ważne jest stosowanie Konwencji w kształcie dookreślonym przez orzecznictwo Trybunału.

⁶⁵ Zob. wyrok ETPC z 16.01.2020 r., 31792/15, Janulis przeciwko Polsce.

⁶⁶ Dostrzega się, że obecnie coraz większa liczba orzeczeń przeciwko Polsce stwierdzających naruszenie art. 6 ust. 1 jest skutkiem niezajomości standardów wynikających z Konwencji. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 479.

USTAWA

z dnia 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

(tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 75; zm.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1349)

Art. 1. [Przedmiot ustawy]

1. Ustawa 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 lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze.

2.¹ Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio, gdy na skutek działania lub bezczynności sądu albo komornika sądowego doszło do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

3. Przepisy ustawy stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.).

Uwagi o charakterze ogólnym

1. Ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki 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 lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki mieści się w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego przewidzianego w art. 6 Konwencji, a także art. 14 ust. 1 MPPOiP². 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 sąd³.
2. Postępowanie wywołane wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem incydentalnym, a przedmiot postępowania

¹ Art. 1 ust. 2 częściowo został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2019 r., SK 14/18 (Dz.U. poz. 1349) z dniem 19 lipca 2019 r. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim nie dotyczy postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu wydanemu w sprawie prowadzonej w trybie ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360).

² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wszedł do porządku prawno-go z dniem 18.06.1977 r., został ratyfikowany oświadczeniem rządowym z 23.04.1977 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 168).

³ Por. postanowienie TK z 30.10.2006 r., S 3/06, OTK-A 2006/9, poz. 146.

wywołanego skargą nie jest tożsamy z przedmiotem postępowania w sprawie, w której skarga została wniesiona. Przedmiotem badania sądu właściwego do rozpoznania skargi (art. 4 u.s.p.p.) jest zarzut, podniesiony przez skarżącego, że doszło do naruszenia przynależnego mu prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie i zarzut ten jest kierowany wobec sądu orzekającego w sprawie głównej. Nie jest on adresowany do strony przeciwnej czy innych uczestników postępowania nieprocesowego, ale do „podmiotu” niebiorącego udziału w postępowaniu sądowym a koordynującego jego przebieg. Skarżący, dostrzegając uchybienia w terminowym rozpoznaniu sprawy, podejmuje działania w celu ich wyeliminowania na drodze postępowania skargowego, które jedynie funkcjonalnie jest związane z postępowaniem w sprawie. Skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie. Z przepisu tego *a contrario* wynika, że niedopuszczalne jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania, które już się zakończyło.

3. W orzecznictwie podkreśla się, że skarga na przewlekłość postępowania ma przede wszystkim za zadanie eliminowanie i zapobieganie przewlekłości przez dyscyplinowanie sądu do podejmowania terminowych i właściwych czynności prowadzących do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Tym samym skarga na przewlekłość postępowania wniesiona już po jego prawomocnym zakończeniu nie może odnieść tego skutku⁴.
4. Jak zauważono w judykaturze⁵, mimo zawartej w art. 1 ust. 1 u.s.p.p. deklaracji, że ustawa „reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi...” – co mogłoby wskazywać, że jest to uregulowanie całościowe, uwzględniające specyficzny charakter skargi jako środka prawnego niemieszczącego się w klasycznym podziale środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym na odwoławcze (art. 367 i 394 k.p.c.), szczególne (m.in. art. 344 k.p.c.) oraz nadzwyczajne (art. 398¹, 424¹, 399 k.p.c.) – to jednak art. 8 ust. 2 u.s.p.p. stanowi, że w sprawach nieuregulowanych

⁴ Por. postanowienie SN z 3.06.2020 r., I NSP 30/20, LEX nr 3008465; postanowienie SN z 13.05.2020 r., I NSP 18/20, LEX nr 3188136.

⁵ Tak postanowienie SN z 24.08.2005 r., V CNP 7/05, LEX nr 369421.

w ustawie, do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Oznacza to nie tylko możliwość stosowania obowiązujących w procedurach cywilnej, karnej oraz administracyjnej przepisów dotyczących zażalenia, ale przede wszystkim wskazuje, że skarga jest quasi-zażaleniem, a sąd okręgowy lub apelacyjny, który ją rozpoznaje, orzeka jako sąd wyższej instancji.

5. Na etapie wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, jak również jej merytorycznej oceny, te same lub podobne zwroty ustawy powinny być interpretowane jednolicie w ramach jednego porządku prawnego, a szereg pojęć użytych przez ustawodawcę w analizowanej ustawie należy z kolei wykładać na podstawie dotychczasowego dorobku doktryny i judykatury z dziedziny prawa cywilnego materialnego i procesowego⁶, choć niewątpliwie z uwzględnieniem specyfiki i celu postępowania wywołanego skargą na przewlekłość. Jest to szczególnie istotne, albowiem postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Od orzeczenia sądu, który rozpoznał skargę, nie przysługuje odwołanie.
6. Przedmiotem ochrony realizowanej przy wykorzystaniu instrumentów zawartych w komentowanej ustawie jest, jak stanowi ust. 2 przepisu, prawo do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Rozwiązanie, w którym ustawodawca uznał za konieczne udostępnienie narzędzia służącego przeciwdziałaniu przewlekłości także na etapie wykonywania orzeczenia sądu, jawi się jako dość oczywiste. Wszak już od dawna nie budzi wątpliwości, że – czy to na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, czy też art. 6 ust. 1 EKPC – elementem składowym prawa do sądu jest także prawo do wykonania orzeczenia⁷.

⁶ M.in. pojęcie odszkodowania, zadośćuczynienia, jak i reguły dotyczące procedury wniesienia i rozpoznania skargi na przewlekłość.

⁷ P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1147–1151; A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 307 i n.; A. Sulich, *Specyfika i środki zwalczania przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, PPC 2011/1, s. 80–83; P. Feliga, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania*

7. Analizę art. 1 ust. 2 u.s.p.p. wypada rozpocząć od próby wyjaśnienia kluczowego dla zakresienia ram przedmiotowych ustawy pojęcia „sprawy egzekucyjnej”. Wobec braku w komentowanej ustawie jego definicji, należy odwołać się do uregulowań zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego. W pierwszym rzędzie wskazać więc trzeba na art. 758 k.p.c., który stanowi, że sprawy egzekucyjne należą do właściwości sądów rejonowych i działających przy tych sądach komorników. Z pewnością trzeba też wymienić art. 766 k.p.c., w którym wprost użyto określenia „sprawa egzekucyjna”. W żadnym miejscu Kodeksu nie znajdziemy jednak definicji tego pojęcia. Zostało ono dookreślone przez doktrynę prawa, która rozumie sprawę egzekucyjną jako postępowanie, którego przedmiotem jest wykonanie tytułu wykonawczego lub tytułu zabezpieczenia przy wykorzystaniu środków przymusu⁸. Chodzi przy tym o tytuł wykonawczy, który obejmuje obowiązek świadczenia ukształtowany w ramach sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. Stąd też sprawa egzekucyjna jest pewną egzemplifikacją szerszego pojęcia sprawy cywilnej. Uściślając, należy jeszcze nadmienić, że choć w komentowanym przepisie mowa jest o sprawie egzekucyjnej czy innej sprawie wykonawczej, to tak naprawdę podstawowym pojęciem służącym właściwej „identyfikacji” przedmiotu regulacji tej ustawy jest pojęcie postępowania egzekucyjnego czy też szerzej – postępowania wykonawczego, w ramach którego owa „sprawa” jest załatwiana. Wynika to jednoznacznie z dalszych przepisów ustawy, które odnoszą się już wprost do postępowania, a nie sprawy.
8. Pozostając na gruncie postępowania egzekucyjnego, nie będzie wcale łatwo wskazać, jak w jego ramach funkcjonuje skarga na przewlekłość. Wynika to z pewnej złożoności podmiotowej i przedmiotowej tego postępowania. Dla przykładu, postępowanie egzekucyjne może obejmować

egzekucyjnego. Europejski Trybunał Praw Człowieka a sądy krajowe – podobieństwa i różnice w poglądach (część 1), PPE 2012/3–6, s. 37–66 i powołane tam orzeczenia ETPC; tenże, Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego. Europejski Trybunał Praw Człowieka a sądy krajowe – podobieństwa i różnice w poglądach (część 2), PPE 2012/7–10, s. 43–73 i powołane tam orzecznictwo ETPC; A. Nowak, Rozwiązania ustrojowe egzekucji sądowej a prawo do sądu, PPE 2020/1.

⁸ E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, t. I, Warszawa 1994, s. 87–88; *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, red. Z. Szczurek, Sopot 2013, s. 90.

kilka składowych, wśród których kluczowa jest sama egzekucja czy też wiele egzekucji. Oprócz niej w grę wchodzi jednak także szereg innych czynności organu egzekucyjnego, podejmowanych zazwyczaj we wstępnej fazie postępowania, zanim jeszcze dojdzie do wszczęcia egzekucji (np. odebranie od dłużnika wykazu majątku), ale także te przedsięwzięte już po jej skutecznym zakończeniu (np. podział sumy uzyskanej z egzekucji). Z kolei w ramach danej egzekucji (np. skierowanej do nieruchomości) może się zdarzyć tak, że czynności podejmowane są wedle pewnej ściśle określonej przepisami prawa sekwencji działań przez dwa różne organy egzekucyjne (komornika i sąd). Należy też pamiętać, że stałym elementem postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika jest nadzór judykacyjny, który realizuje się m.in. poprzez postępowanie sądowe w ramach rozpoznawania skargi na czynności komornika. Wynikająca z powyższego, siłą rzeczy pobieżnego tylko opisu, złożoność sytuacji mocno komplikuje funkcjonowanie skargi na przewlekłość w ramach postępowania egzekucyjnego. Nawiązując już choćby tylko do przywołanej kwestii nadzoru judykacyjnego nad komornikiem, sprawowanego przy wykorzystaniu skargi na czynności komornika, może zrodzić się pytanie, czy mówimy wówczas o jednym postępowaniu egzekucyjnym, którego sprawność – jako całości – podlega kontroli „przy użyciu” skargi na przewlekłość, czy też należy osobno (w ramach oddzielnej skargi na przewlekłość) rozpatrywać prawidłowość zachowania sądu w toku postępowania wywołanego skargą na czynności komornika, oddzielnie zaś oceniać postępowanie komornika prowadzącego postępowanie egzekucyjne. W innej z kolei sytuacji, gdy sąd, jako organ egzekucyjny, kontynuuje egzekucję z nieruchomości na etapie przybicia i przysądzenia własności, może rodzić się pytanie, czy złożona wówczas skarga na przewlekłość powinna być rozpatrywana z uwzględnieniem wcześniejszych stadiów egzekucji, w ramach których czynności podejmował inny organ egzekucyjny, tj. komornik. Można się wreszcie zastanawiać, czy jeżeli skarga na przewlekłość składana jest już na etapie postępowania mającego za przedmiot podział sumy uzyskanej z egzekucji, jakiegokolwiek znaczenie dla oceny kwestii przewlekłości ma przebieg samej egzekucji do chwili spieniężenia majątku dłużnika, a jeśli tak, to czy należy brać po uwagę tylko egzekucję, która „zaowocowała” sumą aktualnie dzieloną, czy może w polu widzenia powinny pozostawać także inne egzekucje, w tym te

już zakończone (nawet bezskutecznie). Tego rodzaju dylematy rodzą się już teraz, przy dokonywaniu analizy pojęcia: „postępowanie egzekucyjne”. Próba ich rozwiązania zostanie jednak podjęta później, w dalszej części komentarza, przede wszystkim na gruncie art. 2 i 5 ustawy.

9. Czyniąc rozważania nad zakresem przedmiotowym ustawy w aspekcie postępowania służącego wykonaniu orzeczenia, nie sposób pominąć postępowania o nadanie klauzuli wykonalności. W tym kontekście warto przypomnieć, że jego umiejscowienie w strukturze postępowania cywilnego niemal od zawsze budziło kontrowersje⁹.

Wierzyciel, po uzyskaniu rozstrzygnięcia o określonej treści, nie jest zobligowany do składania wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu. Następnie, nadanie przez sąd klauzuli wykonalności nie oznacza jednoznacznie, że wierzyciel złoży wniosek o wszczęcie egzekucji. Decyzja w tym przedmiocie zależy wyłącznie od woli gestora postępowania egzekucyjnego, który z wielu przyczyn może nie zdecydować się na złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji (np. świadomość, że dłużnik aktualnie nie posiada składników majątku, co skutkowałoby bezskutecznością egzekucji).

Pozostawiając analizę tej kwestii z konieczności na uboczu, należy skonstatować, że postępowanie klauzulowe nie powinno być traktowane ani jako postępowanie egzekucyjne, ani też jedynie jako postępowanie pomocnicze (wpadkowe), lecz jako samoistne, odrębne postępowanie w sprawie, w ramach którego sąd orzeka o dopuszczalności wykonania w drodze egzekucji sądowej świadczenia stwierdzonego w tytule egzekucyjnym¹⁰. Taka kwalifikacja postępowania klauzulowego prowadziłyby do

⁹ J. Jankowski, *Przebieg postępowania egzekucyjnego, upadłościowego i układowego*, Kraków 1999, s. 23–26; M. Muliński, *Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu*, Warszawa 2005, s. 6–12.

¹⁰ M. Muliński, *Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności...*, s. 22; C.P. Waldziński, *Realizacja zasady szybkości i sprawności postępowania sądowego w postępowaniu klauzulowym*, „Monitor Prawniczy” 2018/18; uzasadnienie postanowienia SN z 18.01.2017 r., III SPZP 2/16, OSNP 2018/4, poz. 55.

umieszczenia go w strukturze komentowanego przepisu bardziej w ramach ust. 1 (prawo do rozpoznania sprawy) niż ust. 2 (prawo do załatwienia sprawy egzekucyjnej).

Postępowanie klauzulowe jest postępowaniem, które stanowi pomost pomiędzy postępowaniem rozpoznawczym a postępowaniem egzekucyjnym, w tym znaczeniu, że nadanie klauzuli wykonalności pozwala wierzycielowi skierować wniosek o wszczęcie egzekucji (z uwzględnieniem tytułów egzekucyjnych, które nie wymagają zaopatrzenia w klauzulę wykonalności). Co do zasady nie jest możliwe skuteczne wszczęcie postępowania egzekucyjnego bez tytułu wykonawczego, tj. tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Oznacza to zatem, że brak tytułu wykonawczego uniemożliwia skierowanie egzekucji do majątku dłużnika, a tym samym zaspokojenie wierzyciela.

Do niedawna jednak, zwłaszcza w judykaturze, zdawało się przeważać stanowisko, że postępowanie klauzulowe pozostaje w ogóle poza zakresem działania komentowanej ustawy¹¹, choć przyznać trzeba, iż jednocześnie wyrażano także pogląd przeciwny¹². Ostatecznie rozbieżność ta została, jak się wydaje, na trwałe usunięta przez uchwałę SN (7) z 19.12.2019 r.¹³, w której opowiedziano się za dopuszczalnością skargi na przewlekłość w postępowaniu klauzulowym, co wpisuje się w postulaty od dawna wyrażane przez przedstawicieli doktryny prawa¹⁴. Warto przy tym nadmienić, że nieco wcześniej Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3.07.2019 r., SK 14/18¹⁵, orzekł, że art. 1 ust. 2 komentowanej ustawy w zakresie, w jakim nie dotyczy postępowania o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu wydanemu w sprawie prowadzonej w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jest niezgodny z Konstytucją. Na bliższe omówienie

¹¹ Postanowienie SN z 4.11.2014 r., III SPP 223/14, LEX nr 1551349; uchwała SN z 4.08.2016 r., III SPZP 1/16, OSNP 2017/5, poz. 63.

¹² Postanowienia SN: z 18.02.2005 r., III SPP 30/05, OSNP 2005/17, poz. 278; z 18.01.2017 r., III SPZP 2/16, OSNP 2018/4, poz. 55.

¹³ I NSPZP 1/18, LEX nr 2757997.

¹⁴ A. Łazarska, *Dopuszczalność skargi na przewlekłość postępowania klauzulowego*, PPE 2017/5.

¹⁵ OTK-A 2019/35.

i porównanie obu tych judykatów w ramach komentarza nie ma miejsca. Należy jednak zwrócić uwagę na to, co jest dla nich wspólne. Otóż TK stwierdził w powołanym wyroku niekonstytucyjność art. 1 ust. 2 ustawy, czym dał wyraz tezie, że postępowanie klauzulowe powinno być postrzegane na gruncie tej ustawy jako „sprawa egzekucyjna” lub „inna sprawa dotycząca wykonania orzeczenia”. Podobnie SN w uzasadnieniu ww. uchwały wprost wskazał, że sprawa o nadanie klauzuli wykonalności mieści się w pojęciu: „sprawa egzekucyjna lub inna sprawa dotycząca wykonania orzeczenia sądowego”, choć jednocześnie nie sprecyzował, czy jest to „sprawa egzekucyjna”, czy może „inna sprawa dotycząca wykonania orzeczenia”. Zgodzić się jednak należy, że dla potrzeb stosowania ustawy takie doprecyzowanie nie jest konieczne.

Natomiast w postanowieniu z 13.12.2018 r., I NSP 41/18¹⁶, Sąd Najwyższy trafnie określił, że postępowanie klauzulowe, w świetle podziału postępowania na główne (postępowanie w sprawie), wпадkowe oraz uboczne, jest postępowaniem w sprawie (głównym), a sąd orzeka o nadaniu klauzuli wykonalności, a zatem przesądza, czy dopuszczalne jest wykonanie w drodze egzekucji świadczenia stwierdzonego w tytule egzekucyjnym. Niemożność nadania klauzuli wykonalności, a w konsekwencji uzyskania tytułu wykonawczego, prowadziłaby do pozorności postępowania rozpoznawczego, a także do czynienia z zasad konstytucyjnych (art. 45 Konstytucji RP) przepisów, które nie miałyby rzeczywistego wsparcia (wyrok TK z 24.02.2003 r., K 28/02¹⁷). Prawo do sądu nie ogranicza się jedynie do wydania określonego rozstrzygnięcia, lecz rozciąga się także na umożliwienie wierzycielowi realnej egzekucji. W przeciwnym wypadku prawo do sądu miałoby jedynie charakter iluzoryczny, a orzeczenia sądowe często nie byłyby realizowane. Co do zasady jedynie egzekucja, a nawet jedynie prawna możliwość przymusowego wyegzekwowania świadczenia powoduje, że orzeczenia sądowe są realizowane. W przeciwnym wypadku orzeczenia sądowe miałyby taką samą wartość jak zobowiązania naturalne.

¹⁶ LEX nr 2621182.

¹⁷ OTK-A 2003/2, poz. 13.

10. Nie ulega wątpliwości, że komentowana ustawa ma zastosowanie także do postępowania cywilnego zabezpieczającego. Należy jednak zauważyć, że w postępowaniu tym mamy do czynienia, co do zasady, zarówno z fazą rozpoznawczą, jak i wykonawczą. Koncentrując się na tym drugim aspekcie zabezpieczenia, wskazać trzeba, że postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia można podzielić na dwie grupy: te, które podlegają wykonaniu w drodze egzekucji, oraz te wykonalne w inny sposób (*argumentum ex art. 743 k.p.c.*). W związku z tym rozróżnieniem, można by postawić pytanie, czy na gruncie komentowanego przepisu wykonanie tytułu zabezpieczenia przez komornika jest „sprawą egzekucyjną”. Odpowiedź na nie wcale nie jest jednoznaczna. Jeśli bowiem udzielono by zabezpieczenia tzw. nowacyjnego, przewidzianego np. w art. 753 k.p.c., to i wykonanie tego tytułu podlegałoby właściwie takiemu samemu reżimowi prawnemu jak realizacja „standardowego” tytułu wykonawczego. Tożsame podejście zdaje się zresztą prezentować sam ustawodawca (zob. art. 31 ustawy z 28.02.2018 r. o kosztach komorniczych¹⁸). W pozostałych przypadkach wykonanie tytułu zabezpieczenia, także przez komornika, traktować raczej należy jako „inną sprawę dotyczącą wykonania orzeczenia” w rozumieniu komentowanego przepisu¹⁹.
11. Wydaje się, że ramy przedmiotowe ustawy obejmują także postępowanie prowadzone przez komornika w celu wykonania postanowienia sądu o zabezpieczeniu spadku czy o spisie inwentarza. Są to wszak „inne sprawy dotyczące wykonania orzeczenia”. Wątpliwe jest natomiast zaliczenie do tej kategorii czynności komornika, o których mowa w art. 3 ust. 4 u.kom.s. Dokonywanie doręczeń pism procesowych albo dokumentów pochodzących od sądu, czy też ustalanie aktualnego adresu zamieszkania strony to jedynie czynności o charakterze wspomagającym postępowanie rozpoznawcze. Podobnie rzecz się przedstawia, gdy chodzi o przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 2a u.kom.s. wykonywanie postanowień o zabezpieczeniu środka dowodowego oraz postanowień nakazujących wydanie środka dowodowego, realizowanych w związku z niedawno wprowadzonym do

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 210 ze zm.

¹⁹ Odmienne A. Sulich, *Specyfika i środki zwalczania przewlekłości...*, s. 85, która jednak trafnie zauważa, że taka albo inna kwalifikacja postępowania o wykonanie zabezpieczenia pozostaje bez znaczenia dla stosowania ustawy.

Kodeksu postępowania cywilnego nowym postępowaniem odrębnym – postępowaniem w sprawach własności intelektualnej²⁰. Postępowaniom, w ramach których komornik dokonuje tych czynności, trudno byłoby nadać status „sprawy” w znaczeniu komentowanego przepisu. Poza tym, wyżej wymienione czynności komornika i tak podlegać będą kontroli przy rozpoznawaniu skargi na przewlekłość postępowania rozpoznawczego, jako jeden z elementów tego postępowania. Dyskusyjne jest, czy w toku prowadzonego przez komornika postępowania mającego za przedmiot sporządzenie protokołu stanu faktycznego (art. 3 ust. 4 pkt 2 u.kom.s.) może być złożona skarga na przewlekłość²¹. Wątpliwość w tym zakresie wynika z tego, że w art. 3 ust. 5 u.kom.s. przewidziano możliwość złożenia skargi na czynności komornika podejmowane właśnie w tym postępowaniu, a w przypadku orzeczenia w przedmiocie kosztów komorniczych – dopuszczono także zażalenie. W moim przekonaniu, nawet przy wzięciu pod uwagę możliwości zainicjowania sądowego nadzoru nad czynnościami komornika, postępowanie w przedmiocie sporządzenia protokołu stanu faktycznego nie mieści się ani w ramach „sprawy egzekucyjnej”, ani „innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia”. Także wykładnia celowościowa komentowanego przepisu nie dostarcza argumentów na rzecz poglądu przeciwnego.

12. Komentowany przepis wskazuje na działania lub bezczynność sądu albo komornika sądowego jako źródło przewlekłości. Wymienienie tych dwóch podmiotów nie jest przypadkowe. Wspomniany już art. 758 k.p.c. powierza bowiem sprawy egzekucyjne właśnie sądom rejonowym i działającym przy nich komornikom. Właściwość funkcjonalna tych podmiotów została określona w art. 759 § 1 k.p.c. w taki sposób, że wykonywanie czynności egzekucyjnych zastrzeżono w pierwszym rzędzie dla komornika (a więc jest to zasada), natomiast kompetencja sądu aktualizuje się tylko tam, gdzie ustawa wyraźnie to wskazuje. Na osobną uwagę zasługuje szczególna pozycja sądu rejonowego w postępowaniu egzekucyjnym²².

²⁰ Ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 288 ze zm.).

²¹ Za takim rozwiązaniem, choć bez bliższego uzasadnienia, opowiada się A. Sulich, *Specyfika i środki zwalczania przewlekłości...*, s. 85.

²² A. Laskowska, *Przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej wskutek uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego*, PPE 2007/9, s. 15–16.

Może on występować w roli organu egzekucyjnego – podejmującego niektóre tylko czynności egzekucyjne w postępowaniu, które w zasadzie prowadzi komornik (np. stosowanie środków przymusu w postaci grzywny czy aresztu, nadzór nad licytacją, przybicie i przysądzenie własności w egzekucji z nieruchomości), bądź prowadzącego w całości postępowanie egzekucyjne (np. w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych, z wyjątkiem wydania rzeczy ruchomej).

13. Należy mieć na względzie zmiany dokonane ustawą z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311 ze zm.). Ustawa ta część czynności przewidzianych w ówczesnym stanie prawnym dla sądu jako organu egzekucyjnego w egzekucji z nieruchomości przerzuciła na komorników sądowych (np. sporządzenie planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości). Jednakże przepisy w nowym brzmieniu stosowane są wyłącznie do postępowań wszczętych po wejściu w życie tejże ustawy (art. 21 ust. 1), tj. po 8.09.2016 r. Dlatego też niezwykle istotne jest zbadanie, kiedy wszczęte zostało postępowanie egzekucyjne, w celu ustalenia zakresu czynności, które powinny być podjęte przez komornika sądowego po sprzedaży nieruchomości, a które – przez sąd jako organ egzekucyjny. Od tych ustaleń zależy chociażby kto jest zobowiązany do sporządzenia wspomnianego planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości (w postępowaniach wszczętych przed 9.09.2016 r. plan sporządza sąd, a komornik jedynie projekt, w postępowaniach wszczętych od 9.09.2016 r. plan sporządza komornik sądowy). Nie powinno budzić wątpliwości, że należy brać pod uwagę datę wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a nie egzekucji z nieruchomości. Nieprawidłowa jest praktyka sądów, które pod rygorem podjęcia czynności w trybie art. 759 § 2 k.p.c., powołując się przy tym na utrwaloną praktykę panującą w tymże sądzie, obligują komornika do sporządzenia planu podziału (nie projektu), pomimo tego, że postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed 9.09.2016 r., ale egzekucja z nieruchomości wszczęta została po tej dacie (np. w 2018 r.). Jest to przejaw ignorowania przepisów intertemporalnych. Taki pogląd rodzi jednak dalej idące konsekwencje, w tym również w zakresie omawianej skargi na przewlekłość. Zgodnie z rozumowaniem sądów, które przyjęły powyżej zaprezentowany schemat, należałoby

jednocześnie uznać bardzo wąskie rozumienie pojęcia „sprawa egzekucyjna”. W ten sposób dochodziłoby jednak do wyodrębnienia kilku czy nawet kilkunastu spraw w toku jednego postępowania egzekucyjnego, bowiem należałoby przyjąć, że skierowanie egzekucji do konkretnego przedmiotu (np. wierzytelności z wynagrodzenia za pracę w firmie X, wierzytelności z wynagrodzenia za pracę w firmie Y, wierzytelności z rachunku bankowego w banku X, wierzytelności z rachunku bankowego w banku Y), skutkuje tym, iż mamy do czynienia z odrębną sprawą. Oznaczałoby to, że sąd rozpoznający skargę na przewlekłość byłby ograniczony do badania sprawy w tak wąskim zakresie (np. stwierdzenie czy zaszła przewlekłość w związku z prowadzeniem egzekucji z wierzytelności z wynagrodzenia za pracę w firmie X). Wówczas przedmiotem badania przez sąd nie byłaby egzekucja skierowana do innego przedmiotu. Warunkowałoby to jednocześnie konieczność składania wielu skarg w toku jednego postępowania egzekucyjnego. Taki pogląd nie zasługuje na aprobatę.

14. Sąd może działać także jako sąd egzekucyjny, a więc organ, który sprawuje nadzór nad czynnościami komornika – czy to z urzędu (art. 759 § 2 k.p.c.), czy w ramach rozpoznawania środków zaskarżenia (skarga na czynności komornika, zarzuty przeciwko planowi podziału sumy uzyskanej z egzekucji). W związku z tą podwójną rolą sądu w postępowaniu egzekucyjnym może powstać wątpliwość co do dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez sąd w następstwie złożenia skargi na czynności komornika (zarzutów przeciwko planowi podziału), a w dalszej kolejności także zażalenia na orzeczenie sądu.

Sąd rejonowy w postępowaniu egzekucyjnym występuje w podwójnym charakterze – zarówno jako sąd egzekucyjny, jak i organ egzekucyjny. Jak trafnie wskazał Z. Szczurek²³, sąd rejonowy występuje jako sąd egzekucyjny, gdy „nadzoruje licytację nieruchomości i od chwili zamknięcia przetargu wykonuje wszystkie czynności egzekucyjne (art. 931, 935–941, 969, 972, 987, 998 k.p.c.)”, a jako organ egzekucyjny „w egzekucji z nieruchomości we wszystkich jej stadiach, poczynając od zakończenia licytacji

²³ Z. Szczurek, *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, red. Z. Szczurek, Sopot 2005, komentarz do art. 759.

(art. 987–1003 k.p.c.)”. Natomiast w aktualnym stanie prawnym, po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego dokonanej ustawą z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w doktrynie wyrażane są poglądy, że komornik w zakresie egzekucji z nieruchomości jest organem spełniającym polecenia sądu²⁴. Przyjmuje się, że sąd jest organem egzekucyjnym przy czynnościach, co do których konieczne jest zachowanie większej powagi urzędu, a komornik wówczas jest organem pomocniczym²⁵. Jak wyjaśniają przedstawiciele doktryny, jest to wynikiem roli sądu, jaką spełnia w wymiarze sprawiedliwości.

Jest to zagadnienie związane bezpośrednio z kwestią dopuszczalności skargi na przewlekłość w ramach tzw. postępowań incydentalnych (wpadkowych). Więcej uwagi tej właśnie problematyce poświęcono w związku z tym w komentarzu do art. 5 ustawy.

15. Przedmiotem ochrony na gruncie komentowanej ustawy jest prawo do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia bez nieuzasadnionej zwłoki, przy czym owo „załatwienie” opisane jest w ustawie jako przeprowadzenie i zakończenie sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia. Tak właśnie zostało to określone zarówno w art. 1 ust. 2, jak i w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy. Od razu daje się zauważyć, że ujęcie to jest nieco inne niż w przypadku postępowania rozpoznawczego, gdzie punktem odniesienia jest osiągnięcie pewnego rezultatu w postaci rozpoznania sprawy. Można zatem sądzić, że różnica ta uwarunkowana jest inną specyfiką każdego z tych postępowań, choć trzeba mieć świadomość, że i w postępowaniu rozpoznawczym nie zawsze dochodzi do rozpoznania sprawy w znaczeniu wydania przez sąd merytorycznego rozstrzygnięcia o roszczeniu procesowym. Zdarza się więc zakończenie tego postępowania również orzeczeniem formalnym (np. o umorzeniu postępowania). Koncentrując się jednak już tylko na postępowaniu egzekucyjnym, dostrzec można, że w komentowanej ustawie

²⁴ Z. Szczurek, *Kodeks postępowania cywilnego...*, s. 97.

²⁵ G. Sikorski [w:] *System Postępowania Cywilnego*, t. 8, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2021, s. 286.

brak jest pożądanej konsekwencji i jednolitości przy definiowaniu przedmiotu ochrony. O ile w art. 1 ust. 2, podobnie jak w art. 2 ust. 2, mowa jest o „przeprowadzeniu i zakończeniu sprawy egzekucyjnej”, o tyle definicja przewlekłości postępowania (zawarta w art. 2 ust. 1) posługuje się już tylko określeniem „załatwienie sprawy egzekucyjnej”. Wydaje się, że poprzestanie jedynie na takim sformułowaniu byłoby w pełni wystarczające i zgodne z celami ustawy. Oczywiście jest przy tym, że tak jak „rozpoznanie sprawy” w postępowaniu rozpoznawczym nie zawsze musi oznaczać wydanie orzeczenia *in merito*, tak „załatwienie sprawy egzekucyjnej” nie w każdym przypadku równa się wyegzekwowanie świadczenia. W gruncie rzeczy więc, to co jest przedmiotem kontroli w ramach rozpoznawania skargi na przewlekłość w obu wypadkach, to pewna sprawność postępowania, oceniania głównie przez pryzmat tego, jak jest ono prowadzone przez uprawniony organ. W tym aspekcie nie ma zatem żadnej różnicy pomiędzy postępowaniem rozpoznawczym i egzekucyjnym, choć oczywiście każde z nich służy realizacji innego celu i charakteryzuje się odmienną strukturą.

Geneza wprowadzenia dyrektywy interpretacyjnej przewidzianej w art. 1 ust. 3

16. Ustęp 3 dodano do art. 1 na mocy art. 6 pkt 1 ustawy z 30.11.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw²⁶. Nowelą z 2016 r. objęto również przepisy art. 2, 4, 9, 12, 14 i 17. W porównaniu z projektem ustawy nie wprowadzono natomiast zmian w art. 3 i 6. Nie zmieniono także w istotny sposób treści art. 9, choć w projekcie noweli znalazła się propozycja, by art. 9 ust. 1 otrzymał brzmienie: „Jeżeli skarga nie spełnia wymagania przewidzianego w art. 6 ust. 2 przewodniczący wzywa skarżącego do usunięcia braku w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania pod rygorem odrzucenia skargi”. Ostatecznie ustawodawca nie zdecydował się na zmianę tego przepisu²⁷, pozostawiając jego dotychczasowe brzmienie, zgodnie z którym skargę

²⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 2103.

²⁷ Zmianie uległ natomiast art. 9 ust. 2; zmiana miała jednak charakter redakcyjny i wiązała się z podziałem art. 14 na dwie jednostki redakcyjne.

niespełniającą wymagań przewidzianych w art. 6 ust. 2 sąd właściwy do jej rozpoznania odrzuca bez wzywania do uzupełnienia braków²⁸.

17. W uzasadnieniu projektu noweli z 2016 r.²⁹ wskazano *expressis verbis*, że potrzeba podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wynikała z konieczności wykonania wyroku pilotażowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7.07.2015 r. w połączonych sprawach ze skarg Rutkowskiego, Orlikowskiego i Grabowskiej przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11)³⁰. W wyroku tym Trybunał uznał, że we wszystkich połączonych sprawach doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w związku z nadmierną długością postępowań w sprawach skarżących oraz art. 13 Konwencji w związku z wadliwym funkcjonowaniem skargi wnoszonej na podstawie ustawy z 2004 r. w zakresie, w jakim nie zapewniła ona skarżącym odpowiedniego i wystarczającego zadośćuczynienia³¹ za naruszenie art. 6 ust. 1. Zdaniem ETPC zdiagnozowane w wyroku naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji wywodzą się z praktyki, która okazała się niezgodna z Konwencją i dotyczyła przewlekłości postępowań cywilnych i karnych w Polsce oraz niestosowania przez polskie sądy orzecznictwa w zakresie oceny rozsądnej długości postępowania oraz „odpowiedniego i wystarczającego zadośćuczynienia” z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. W związku ze zidentyfikowaniem

²⁸ Zdaniem O. Piaskowskiej – po wejściu w życie art. 1 ust. 3 ustawy konieczne jest odejście od wykładni literalnej art. 9 ust. 1 i przyjęcie, że w sytuacji, gdy skarga na przewlekłość postępowania dotknięta jest brakami formalnymi, które określa art. 6 ust. 2, należy wszcząć postępowanie naprawcze (zob. O. Piaskowska, *Odrzucenie skargi na przewlekłość postępowania a limine*, EPS 2018/9, s. 19–25).

²⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 851.

³⁰ LEX nr 1749574.

³¹ Przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej na żądanie skarżącego w przypadku uwzględnienia skargi, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy, nie ma charakteru odszkodowania ani zadośćuczynienia. Znaczenie tych pojęć jest ugruntowane w prawie cywilnym. Ustawodawca nie przesądził jednak charakteru prawnego odpowiedniej sumy pieniężnej.

w wyroku zarówno problemów o charakterze systemowym, jak i strukturalnym³² ETPC stwierdził, że pozwane państwo musi, za pomocą właściwych środków prawnych lub innych, zagwarantować stosowanie przez sądy krajowe odpowiednich zasad, które zostały określone w art. 6 ust. 1 i 13 Konwencji. Trybunał wskazał wyraźnie na dwa problemy wadliwego funkcjonowania na gruncie prawa polskiego skargi na przewlekłość postępowania³³. Po pierwsze, zarzucono niestosowanie przez polskie sądy linii orzeczniczej Trybunału w zakresie oceny rozsądnej długości postępowania, w szczególności jego wyroków uznających, że okres, który należy uwzględnić, obejmuje całość postępowania krajowego³⁴. Po drugie, wytknięto wadliwe stosowanie przez sądy krajowe standardów

³² W piśmiennictwie wskazuje się na potrzebę rozróżnienia problemów systemowych od strukturalnych. Zdaniem M. Maćkowiak problem systemowy wiąże się z brakami legislacyjnymi w systemie prawnym danego państwa członkowskiego. Dla jego rozwiązania niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawodawstwie oraz poparcie ich środkami administracyjnymi i budżetowymi. Natomiast w przypadku problemu strukturalnego, chodzi nie o braki legislacyjne, ale nieodpowiednie funkcjonowanie już istniejących procedur, ich nieskuteczność. Dla rozwiązania tego typu problemów nie wystarczy zalecenie wprowadzenia odpowiednich środków generalnych. W tym przypadku ważniejsze jest raczej wsparcie finansowe i organizacyjne (por. M. Maćkowiak, *Instytucja wyroku pilotażowego w praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016/5(2), s. 117–126).

³³ Szczegółowo na ten temat zob.: O. Piaskowska, *Problemy systemowe skargi na przewlekłość postępowania. Uwagi na tle wyroku pilotażowego ETPC z 7.07.2015 r. w sprawie Rutkowski i inni v. Polska* [w:] *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, red. T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz, Warszawa 2016, s. 1354–1360; A. Pietryka, *Przewlekłość jako...*; J. Czepek, M. Lubiszewski, *Procedura wyroku...*, s. 96–98.

³⁴ Zdaniem ETPC już w wyroku z 11.10.2005 r., 52690/99, Majewski przeciwko Polsce, zwrócono władzom polskim uwagę na potrzebę uwzględnienia standardu orzeczniczego Trybunału, zgodnie z którym sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania musi objąć przedmiotem badania całość postępowania na wszystkich jego etapach; jako niezgodną z art. 6 ust. 1 Konwencji uznano praktykę stosowaną przez sądy polskie tzw. „fragmentaryzacji” postępowania. W opinii Trybunału, mimo że ta podstawowa zasada została wielokrotnie powtórzona w kolejnych wyrokach przeciwko Polsce, dopiero w uchwale z 28.03.2013 r., III SPZP 1/13, OSNP 2013/23–24, poz. 292, Sąd Najwyższy przyjął, że w świetle standardów konwencyjnych zasada fragmentaryzacji postępowania nie ma uzasadnionych podstaw. Zdaniem Trybunału podjęta przez SN uchwała nie likwiduje problemów systemowych, które zostały zidentyfikowane w niniejszej sprawie, zwłaszcza że nie ustalono jeszcze, czy sądy niższej instancji wprowadziły ją w życie. Dodatkowo uchwała ta nie rozwiązuje problemów ze sprawami, które zawiły już przed Trybunałem.

„wystarczającego zadośćuczynienia”, które może zostać zasądzone na rzecz strony przez sąd z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie³⁵.

18. W analizowanym wyroku pilotażowym ETPC podkreślił, iż w zgodzie z zasadą subsydiarności, nie jest kompetentny do precyzowania, jakie konkretne działania musi podjąć państwo, aby wykonać wyrok, w tym zakresie Strony Konwencji korzystają bowiem z marginesu swobodnego uznania. W ocenie projektodawców noweli z 2016 r. proponowane rozwiązania legislacyjne wyeliminują nieprawidłowości występujące w orzecznictwie, niezgodne z ugruntowanymi standardami wynikającymi z postanowień art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji. W szczególności w projektowanym art. 1 ust. 3 ustawy (art. 1 pkt 1 projektu) przewidziano, że ustawę stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r. Według projektodawców ustawy wprowadzenie w art. 1 ust. 3 bezpośredniego odwołania się do przepisów Konwencji w treści ustawy miało na celu podkreślenie, że ustawa ma być stosowana z uwzględnieniem jej wymogów.

Ocena regulacji zawartej w art. 1 ust. 3 ustawy

19. W piśmiennictwie przyjmuje się zgodnie³⁶, że norma zawarta w art. 1 ust. 3 stanowi dyrektywę interpretacyjną, wskazującą sposób, w jaki należy ustalać znaczenie przepisów zawartych w ustawie o skardze. Zdaniem

³⁵ W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że rozpoznawane skargi oraz 591 podobnych spraw ujętych w wykazie załączonym do wyroku wskazują, że przyznawane zadośćuczynienie jest wyraźnie niższe od progu ustalonego dla ofiary w wyroku Trybunału w sprawie Scordino przeciwko Włochom (nr 1). W ocenie Trybunału, mając na uwadze dotychczasową linię orzeczniczą, należało przyjąć, że stwierdzone w rozpoznawanych sprawach opóźnienia powinny skutkować przyznaniem przez sądy polskie zadośćuczynienia z tytułu poniesionej szkody niemajątkowej w wysokości 11 000 zł dla każdego ze skarżących, podczas gdy W. Rutkowski otrzymał zaledwie kwotę 2000 zł, natomiast skargi M. Orlikowskiego i A. Grabowskiej zostały przez sądy krajowe oddalone.

³⁶ Zob. przykładowo: O. Piaskowska, *Odrzucenie skargi na przewlekłość...*, s. 19–20; P. Domagała, M. Kielbik, *Nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość postępowania*, PS 2017/3, s. 86; M. Lewandowski, *O stosowaniu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu*

P. Domagały i M. Kiełbika proklamowanie tej dyrektywy interpretacyjnej było niezbędne z uwagi na to, że praktyka orzecznicza sądów krajowych stosujących przepisy ustawy o skardze na przewlekłość nie była w pełni zgodna ze standardami wynikającymi z orzecznictwa ETPC³⁷. Potrzebę wprowadzenia tej regulacji do ustawy można jednak uznać za dyskusyjną z następujących powodów. Przede wszystkim nie może budzić wątpliwości, że Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest umową międzynarodową, należąca do grupy umów objętych postanowieniami art. 91 ust. 1–2 (w zw. z art. 241 ust. 1) Konstytucji RP. Oznacza to, że:

- 1) stanowi ona część krajowego porządku prawnego,
- 2) podlega bezpośredniemu stosowaniu przez wszystkie organy władzy publicznej (w tym organy władzy sądowniczej),
- 3) ma pierwszeństwo przed ustawami (a tym bardziej przed wszelkimi podstawowymi aktami normatywnymi), jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z Konwencją³⁸.

20. Według *opinio communis* konsekwencją zasady bezpośredniości obowiązującego Konwencji jest to, że jej postanowienia mogą stanowić samoistną (a nawet wyłączną) podstawę rozstrzygnięcia sądowego³⁹. W praktyce są

przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki zgodnie ze standardami strasburskimi (wybrane zagadnienia), PPE 2020/10, s. 11.

³⁷ Por. P. Domagała, M. Kiełbik, *Nowelizacja ustawy o skardze...*, s. 85–102.

³⁸ Tak przykładowo L. Garlicki, *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [w:] IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce*, Warszawa 2016, s. 36.

³⁹ Tak m.in. A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, PiP 2020/1, s. 81. Według przedstawionego przez autorki paradygmatu operatywnego stosowania Konwencji i *acquis conventionnel* przez sądy krajowe: „Sąd krajowy bierze pod uwagę EKPC jako ratyfikowaną umowę międzynarodową, mającą w razie kolizji pierwszeństwo stosowania przed ustawą. Za wzorzec konwencyjny sąd przyjmuje brzmienie przepisów Konwencji, z uwzględnieniem ich wykładni dokonanej przez ETPC, przy czym organ decyzyjny przyjmuje dany akt (tj. dekodowane z niego normy) za samoistną bądź niesamoistną podstawę rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy. W praktyce jest zwykle tzw. współstosowanie niesamoistne, połączone ze stosowaniem Konstytucji. Następnie na podstawie wzorca konwencyjnego sąd krajowy formułuje podstawę normatywną wynikającą ze źródeł krajowych (tj. przepisów ustawowych), która jest zgodna z owym wzorcem (na tyle, na ile to możliwe).

to jednak sytuacje niezwykle rzadkie, mające miejsce, gdy jakaś kwestia ujęta w Konwencji bądź w orzecznictwie ETPC nie znajduje uregulowania w polskich przepisach ustawowych lub konstytucyjnych. Zdaniem L. Garlickiego⁴⁰ „przesuwa to rolę Konwencji (a w znacznym stopniu – także Konstytucji) na sferę interpretacji polskich przepisów ustawowych. Wszędzie więc tam, gdzie sformułowanie przepisu pozostawia pewne luzy interpretacyjne obowiązkiem sądu – jest najpierw – ustalenie dyrektyw (norm) wynikających z odpowiedniego przepisu Konwencji (w brzmieniu sprecyzowanym przez ETPCz), a następnie wybór takiej interpretacji przepisu ustawowego, która w najpełniejszym stopniu uwzględni (daje się pogodzić) z normą konwencyjną. Na tym polega istota «przychyłości RP wobec prawa międzynarodowego», co nakazuje art. 9 Konstytucji”. Według cytowanego autora⁴¹ modelowy sposób stosowania przez sądy krajowe Konwencji polega w istocie na „stosowaniu całokształtu orzecznictwa ETPC, tzn. wszystkich rozstrzygnięć, które ustalają zasady (standardy) uniwersalne, adresowane do wszystkich stron Konwencji. Zadaniem sądu polskiego jest ustalenie, które orzeczenia strasburskie mają taki charakter, czyli powinny być traktowane w kategorii precedensów o quasi-normatywnym znaczeniu. Sąd powinien dokonywać tego ustalenia, kierując się zasadą przychyłości wobec prawa międzynarodowego i zasadą dobrej wiary przy wykonywaniu zobowiązań prawnomiędzynarodowych”.

W uzasadnieniu wyroku TK z 22.09.2015 r., SK 21/14⁴², trafnie stwierdzono, że: „art. 91 ust. 1 Konstytucji nadał Konwencji szczególny status prawny. Akt ten stanowi część polskiego porządku prawnego i jest

Jako granicę zastosowania wykładni proeuropejskiej sąd krajowy traktuje literę prawa. Jeżeli po dokonaniu wskazanych zabiegów interpretacyjnych i zestawienia ich rezultatów (wykładnia komparatystyczna) nie jest możliwe «pogodzenie» brzmienia normy krajowej z konwencyjną, wtedy znajduje zastosowanie zasada pierwszeństwa. Regułę *lex superior derogat legi inferiori* stosuje się jednak wyłącznie w razie pełnej sprzeczności tych norm. Po ustaleniu owej sprzeczności sąd krajowy na mocy zasady pierwszeństwa eliminuje normę krajową z danego procesu stosowania prawa, pomija ustawę i opiera swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na Konstytucji i (teoretycznie także: albo) Konwencji”.

⁴⁰ L. Garlicki, *Rola sędziego...*, s. 38.

⁴¹ Zob. L. Garlicki, *Modelowy sposób stosowania Konwencji Europejskiej i orzecznictwa strasburskiego przez sądy* [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce*, Warszawa 2016, s. 35.

⁴² LEX nr 1799871.

bezpośrednio stosowany, w zakresie w jakim nie wymaga to wydania ustawy. Przysługuje mu moc prawna wyższa niż ustawom. Na pełną jego treść składa się zaś artykułowany tekst umowy międzynarodowej w znaczeniu nadanym mu przez orzecznictwo ETPC (...) Szczególny konstytucyjny status Konwencji obejmuje zarówno przepisy gwarantujące prawa podmiotowe, jak i inne jej postanowienia, w tym art. 46 ust. 1 Konwencji, który nakłada na państwa-strony Konwencji obowiązek przestrzegania ostatecznego wyroku ETPC we wszystkich sprawach, w których są stronami. (...) Możliwość wyboru indywidualnych środków wykonania wyroku przez państwo-stronę nie oznacza dowolności. W orzecznictwie ETPC podkreśla się, że «państwo ma nie tylko obowiązek prawny w zakresie wypłacenia zasądzonego w wyroku zadośćuczynienia, ale także dokonania wyboru podlegającego nadzorowi Komitetu Ministrów Rady Europy – ogólnych lub indywidualnych środków, które po wprowadzeniu do krajowego porządku prawnego, pozwoliłyby położyć kres naruszeniu stwierdzonemu przez Trybunał oraz do naprawienia skutków tego naruszenia tak dalece jak to możliwe» (wyrok ETPC z 13.07.2000 r., 39221/98 i 41963/98, Scozzari i Giunta przeciwko Włochom). Podejmowane przez państwo-stronę środki powinny mieć charakter najbardziej odpowiedni w ramach konkretnej sprawy. Choć wybór środków indywidualnych mających na celu wykonanie obowiązku wynikającego z art. 46 ust. 1 Konwencji leży w sferze kompetencji państw-stron, a art. 41 Konwencji ma zastosowanie w wypadku, w którym prawo krajowe nie zezwala na restytucję, to niemniej jednak art. 1 Konwencji nakłada na państwa-strony generalny obowiązek zapewnienia zgodności działań organów władzy publicznej z Konwencją (wyrok ETPC z 17.02.2004 r., 39748/98, Maestrii przeciwko Włochom, § 47; zob. też wyrok ETPC z 8.07.2004 r., 48787/99, Ilascu i inni przeciwko Mołdawii i Rosji, § 487). W konsekwencji organy państwa-strony zobowiązane są dążyć do usunięcia z systemu prawnego wszelkich przeszkód, które mogą stać na drodze likwidacji naruszenia praw podmiotowych i jego konsekwencji”.

W tym kontekście proklamowanie w art. 1 ust. 3 dyrektywy interpretacyjnej, na mocy której przepisy ustawy należy stosować zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, może budzić kontrowersje, skoro zasada

bezpośredniości obowiązywania EKPC w polskim systemie prawnym i pierwszeństwa Konwencji przed ustawami wynika wprost z postanowień Konstytucji. Jak trafnie stwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały (7) z 19.12.2019 r., I NSPZP 1/18⁴³: „nie można podzielić poglądu, że wejście w życie z dniem 6 stycznia 2017 r. art. 1 ust. 3 u.s.p.p., zakładającego stosowanie przepisów tej ustawy «zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności» (co oznacza również dokonywanie prokonwencyjnej wykładni przepisów tej ustawy) oznaczało istotną zmianę stanu normatywnego, skutkującą dopiero od tego momentu koniecznością uwzględnienia kontekstu konwencyjnego i orzecznictwa ETPC. Taka powinność spoczywała na sądach oraz innych organach stosujących przepisy u.s.p.p. już od chwili wejścia w życie tej ustawy. Dodanie art. 1 ust. 3 u.s.p.p. potwierdza jedynie istniejący wcześniej kontekst normatywny, tj. obowiązek uwzględnienia treści Konwencji oraz utrwalonego na jej tle orzecznictwa ETPC i powinno być traktowane jedynie jako wyraz stanowiska ustawodawcy, że aspekty te nie były w dostatecznym stopniu uwzględniane przez sądy stosujące przepisy u.s.p.p.»

21. Należy jednak zauważyć, że w sprawach Załuska i Rogalska oraz inni przeciwko Polsce⁴⁴, ETPC generalnie pozytywnie ocenił zmiany ustawy, dokonane nowelą z 2016 r., w tym dodanie w art. 1 ust. 3. Nie można także pominąć, że przyjęte w komentowanym przepisie unormowanie stanowi niewątpliwie *novum* legislacyjne w tym sensie, że ustawodawca wprost odwołał się do obowiązku stosowania przez sądy krajowe standardów wynikających z Konwencji. Wcześniej pojęcie standardów konwencyjnych (nierzadko określanych zamiennie standardami strasburskimi) funkcjonowało wyłącznie w języku prawniczym, a nie prawnym. Normatywne ujęcie obowiązku stosowania przepisów ustawy zgodnie ze standardami konwencyjnymi może przyczynić się do tego, że w praktyce sądy krajowe będą w znacznie szerszym aniżeli do tej pory zakresie sięgać do bogatego orzecznictwa ETPC, posiadającego wyłączną kompetencję do interpretacji postanowień EKPC. Na sądach krajowych spoczywa bowiem

⁴³ LEX nr 2757997.

⁴⁴ Decyzja ETPC z 20.06.2017 r., 53491/10 i 72286/10, LEX nr 2308832.

obowiązek szczegółowego zapoznawania się z tym orzecznictwem i operatywnego wykorzystywania go w procesie stosowania prawa w sprawach ze skarg na przewlekłość postępowania. Wymaga przy tym podkreślenia, że obowiązek ten nie dotyczy tylko orzeczeń wydanych w sprawach tzw. polskich, lecz – z uwagi na przyjmowany powszechnie w literaturze⁴⁵ skutek *res interpretata* orzeczeń ETPC – także rozstrzygnięć zapadłych przeciwko innym państwom-stronom Konwencji, w których dokonano wykładni art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji.

Pojęcie standardu w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy

22. W świetle analizowanego przepisu nie budzi wątpliwości pogląd, że obowiązek organów sądowych stosujących ustawę o skardze na przewlekłość postępowania nie sprowadza się do stosowania samego tekstu EKPC, lecz wynikających z tego tekstu standardów, których treść kształtuje przede wszystkim orzecznictwo ETPC. Standardy orzecznicze Trybunału znajdują przy tym zastosowanie na każdym etapie postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, począwszy od badania wymogów formalnych wniesionej skargi, aż po wydanie orzeczenia kończącego postępowanie, w tym – w przypadku uwzględnienia skargi – ustalanie wysokości rekompensaty za stwierdzoną przewlekłość postępowania. Zgodnie ze standardem konwencyjnym na sądzie krajowym rozpoznającym skargę spoczywa obowiązek badania z urzędu, czy doszło do przewlekłości postępowania, niezależnie od podniesionych w skardze zarzutów. Obowiązkiem sądu jest przy tym zbadanie całego postępowania, a nie tylko jego fragmentu. W piśmiennictwie⁴⁶ trafnie podkreślono, że „[S]tandardy muszą być stosowane, a nie jedynie uwzględniane. Nie mogą być więc traktowane jako jeden z równoważnych elementów wpływających na proces wykładni, ale wiążący sądy sposób rozumienia przepisów ustawy”.

⁴⁵ Na temat problematyki oddziaływania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze *inter partes* i *erga omnes* zob. bliżej: M. Balcerzak, *Oddziaływanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze inter partes i erga omnes* [w:] *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 163–185; A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 139–146.

⁴⁶ P. Domagała, M. Kielbik, *Nowelizacja ustawy o skardze...*, s. 86.