

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

Maciej Muzyka

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

Maciej Muzyka



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2023

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 15 stycznia 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Aneta Łazarska, prof. UŁa

Wydawczyni

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Dorota Lebiedzińska

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8328-442-2

ISSN 1897-4392

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	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jako standard międzynarodowego systemu praw człowieka	13
1. Standard prawny ochrony prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie	13
1.1. Multicentryczność systemu prawa.....	14
1.2. Koncepcje standardu prawnego ochrony.....	16
2. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie	19
2.1. Procesualny charakter prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.....	19
2.2. Zakres przedmiotowy prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.....	27
3. Rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	32
3.1. Znaczenie i funkcja prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.....	32
3.2. Kryteria oceny rozsądnosci terminu rozpatrzenia sprawy	41
4. Prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki w Konstytucji RP	46
4.1. Prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki jako element konstytucyjnego prawa do sądu	46

4.2. Skarga na przewlekłość jako środek prawny realizujący konstytucyjną gwarancję rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.....	51
5. Należyta ochrona prawna w ramach postępowania cywilnego.....	56
5.1. Szybkość postępowania	56
5.2. Efektywność i rzetelność postępowania	60

Rozdział II

Ewolucja rozwiązań prawnych przeciwdziałających przewlekłości postępowania cywilnego	63
1. Geneza ustawy o skardze na przewlekłość	63
2. Ewolucja skargi na przewlekłość postępowania z perspektywy konwencyjnego standardu skutecznego środka na przewlekłość.....	74
3. Skarga na przewlekłość postępowania na tle instrumentów prawnych stanowiących skuteczny środek na przewlekłość w prawie włoskim i niemieckim	87

Rozdział III

Charakter i zakres postępowania w sprawie skargi strony na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	93
1. Skarga na przewlekłość postępowania w systemie środków zaskarżenia.....	93
2. Charakter i przedmiot sprawy wszczętej na skutek skutecznego złożenia skargi na przewlekłość.....	99
2.1. Kontrola przewlekłości postępowań incydentalnych oraz ubocznych	107
2.2. Kontrola przewlekłości postępowania egzekucyjnego	110
3. Pojęcie przewlekłości	112
4. Przyczyny przewlekłości	128

Rozdział IV

Przebieg postępowania w sprawie skargi na przewlekłość	135
1. Zakres podmiotowy postępowania	135
1.1. Legitymacja czynna	135

1.2. Legitymacja bierna	138
1.3. Reprezentacja stron	140
2. Wymagania formalne i termin do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania	141
2.1. Wymagania formalne skargi	141
2.2. Termin do wniesienia skargi.....	146
3. Właściwość i skład sądu	150
4. Zakres rozpoznania w postępowaniu wywołanym skargą na przewlekłość postępowania	155
5. Rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi	160
5.1. Rozstrzygnięcie w przedmiocie sumy pieniężnej z tytułu przewlekłości postępowania	163
5.2. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.....	170
5.3. Uzasadnienie orzeczenia	171
6. Jednoinstancyjność postępowania w sprawie skargi na przewlekłość.....	171
 Rozdział V	
Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu przewlekłości postępowania w sprawie.....	
1. Dochodzenie naprawienia szkody w razie uwzględnienia skargi	177
2. Dochodzenie naprawienia szkody w razie niewniesienia skargi na przewlekłość.....	184
2.1. Charakter prawa do żądania zadośćuczynienia lub odszkodowania	184
2.2. Prawo do żądania zadośćuczynienia	186
2.3. Zaliczenie sumy pieniężnej uzyskanej w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania na poczet odszkodowania.....	190
 Wnioski końcowe	 193
 Literatura.....	 197

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 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.)
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.s.n.p.s.	– 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 zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.)
ustawa z 2009 r.	– ustawa z 20.02.2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 61, poz. 498)
ustawa 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)

Czasopisma, publikatory, organy i urzędy

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 do 1994 r.)
OSNIC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

WSTĘP

Ustawą 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 zwłoki wprowadzono do systemu prawa polskiego środek prawny, zwany w języku prawniczym skargą na przewlekłość. Ustawodawca zdecydował się uregulować ten środek prawny w sposób jednolity dla postępowania cywilnego, karnego oraz sądownoadministracyjnego poprzez odesłanie zawarte w art. 8 ust. 2 u.s.n.p.s., który nakazuje sądowi w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązującym w postępowaniu, którego skarga dotyczy.

Monografia powstała na podstawie rozprawy doktorskiej przygotowanej pod kierunkiem dr. hab. Tomasza Demendeckiego i obronionej w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Przedmiotem rozważań jest analiza funkcjonowania skargi na przewlekłość na gruncie postępowania cywilnego i ocena istniejącej regulacji z perspektywy efektywności i prawidłowości postępowania cywilnego. Funkcjonowanie skargi na przewlekłość w polskim systemie prawa ma swoją genezę w europejskim systemie praw człowieka, z tego względu instytucja skargi na przewlekłość została poddana ocenie również z perspektywy zgodności ze standardami prawnymi kształtowanymi przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Wybór tematu podyktowany został przede wszystkim brakiem opracowania monograficznego, które poddawało analizie i ocenie regulacje ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na gruncie postępowania cywilnego. Niniejsza monografia ma na celu przede wszystkim analizę instytucji skargi na przewlekłość na gruncie postępowania cywilnego. Dodatkowo celem jest ocena, czy skarga na przewlekłość postępowania przyczynia się do wzmacniania efektywności i prawidłowości postępowania cywilnego.

Rozdział I

PRAWO DO ROZPOZNANIA SPRAWY W ROZSĄDNYM TERMINIE JAKO STANDARD MIĘDZYNARODOWEGO SYSTEMU PRAW CZŁOWIEKA

1. Standard prawny ochrony prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie szerszego spojrzenia na kształtowanie się fundamentów instytucji skargi na przewlekłość. Jej genezy należy niewątpliwie upatrywać w prawie do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, które stanowi jeden ze standardów międzynarodowego systemu praw człowieka. Przedstawienie wspomnianych standardów jest konieczne do wyjaśnienia genezy i ewolucji ustawy 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 zwłoki, ponadto stanowi nakreślenie pewnego wzorca, dzięki któremu można poddać rzetelnej ocenie aktualnie obowiązującą regulację na gruncie postępowania cywilnego. Poznanie standardów prawnych kształtujących instytucję skargi na przewlekłość jest konieczne do dokonania prawidłowej wykładni przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Standardy kształtujące instytucję skargi na przewlekłość mają wiele źródeł, dotychczasowe rozumienie systemu prawa oparte na tradycji pozytywistycznej zdezaktualizowało się w obliczu przemian, jakie zaszły we współczesnych europejskich systemach prawnych. Dawne postrzeganie systemu prawa jako statycznego i hierarchicznego układu monocentrycznego, obrazowanego najczęściej jako piramida¹, na szczycie której znajduje się państwo jako główne centrum decyzyjne, zdezaktualizowało się wraz z przystąpieniem krajów członkowskich do Rady Europy oraz Unii Europejskiej².

1.1. Multicentryczność systemu prawa

Współczesny system prawa ma charakter multicentryczny i wieloskładnikowy. Efektem tego jest multiplikacja źródeł prawa oraz zacieranie granic między składnikami prawa krajowego i międzynarodowego. Co istotne, multicentryczność odnosi się nie tylko do tworzenia prawa, ale jest również związana z mnogością ośrodków orzeczniczych, co rodzi dodatkowe problemy związane z prawidłowym funkcjonowaniem sy-

¹ Taki sposób postrzegania systemu prawa prezentował Hans Kelsen, który opracował trzy koncepcje: systemu statycznego, dynamicznego i mieszanego. Wszystkie łączy ujmowanie systemu jako całości hierarchicznej, autonomicznej, uporządkowanej, zamkniętej jedną normą najwyższą. W systemie statycznym powiązania między normami mają charakter inferencyjno-treściowy: z treści normy bezpośrednio wyższej wyprowadzić można treść normy niższej. Normą najwyższą jest ta, którą uznajemy za oczywistą, której przypisujemy najwyższą wartość. W systemie dynamicznym relacje między normami mają charakter formalno-kompetencyjny: norma bezpośrednio wyższa jest formalną podstawą obowiązywania normy niższej, czyli zawiera kompetencję do jej wydania. Normą najwyższą jest norma podstawowa (*Grundnorm*), którą Kelsen określa jako „czysto pomyślaną lub sfingowaną”; jest ona transcendentально-logicznym domknięciem systemu. Zob. H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.

² E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005/4, s. 3–10; E. Łętowska, *Transformations in Law Interpretation: Towards a Universal Approach – The Phenomenon, Causes and Symptoms* [w:] *Interpretation of Law in the Global World: From Particularism to a Universal Approach*, red. J. Jemielniak, P. Miklaszewicz, Berlin–Heidelberg 2010, s. 31–52. Por. S.S. Prakash, *Legal Polycentricity* [w:] *Consequences of Pluralism in Law*, red. H. Petersen, H. Zahle, Dartmouth 1995, s. 31–69; L.C. Backer, *The structural characteristics of global law for the 21st century: fracture, fluidity, permeability, and polycentricity*, „Tilburg Law Review” 2012/17, s. 177–199.

stemu prawa. Zmiana w postrzeganiu systemu prawa następuje powoli zarówno wśród prawników, jak i laików. Wizja systemu prawa jako swoistego monocentrycznego monolitu wciąż jest żywa w świadomości społecznej. W doktrynie wskazano, że w świadomości społecznej funkcjonuje wyobrażenie systemu prawa jako „stosu zapisanego papieru”, legislacyjnego produktu ustawodawcy. Wtedy prawo to teksty, ujęte statycznie, nieruchomo. Jest to wizja od dawna anachroniczna, zarówno co do struktury, jak i genezy. Tymczasem współcześnie system prawa to wielki mechanizm na wzór ogromnego zegara – wieloskładnikowy, policentryczny, złożony z wielu podzespołów, który pozostaje w ciągłym ruchu³.

Według E. Łętowskiej dotychczasowe problemy, takie jak inflacja przepisów, pośpiech legislacyjny, którego konsekwencją jest tworzenie prawa obciążonego licznymi błędami, nie miały charakteru systemowego, a dotyczyły samej materii, treści prawa. Jak zauważa, wspomniane problemy występują oczywiście na gruncie całego systemu prawnego, jednakże wraz z odejściem od systemu monocentrycznego pojawiły się nowe wyzwania o odmiennym, tj. systemowym charakterze. Autorka wskazuje, że mamy do czynienia ze swoistym kryzysem prawa i zmianą jego paradygmatu, która została wymuszona kryzysem dotyczącym nie tyle i nie tylko treści czy przedmiotu prawa, ale usadowiona w samej, kształtowanej przez prawnicze myślenie, strukturze systemu prawa⁴. Poza wspomnianą multicentrycznością systemu prawa, przyczyn kryzysu prawa należy upatrywać w zaburzeniach dyskursu prawniczego, wynikających ze wspomnianej multicentryczności systemu prawa. Ona to sprawia, iż dotychczasowy dyskurs prawny staje się coraz bardziej utrudniony, mnogość źródeł prawa, przenikających się kultur prawnych powoduje, że prawnicy mają coraz większy kłopot z poprawną analizą, uporządkowaniem, oceną i stosowaniem prawa. Wspomniane zjawiska

³ E. Łętowska, *Sugestie dla mego librecisty (wykład w czasie uroczystości przyznania doktoratu honoris causa Uniwersytetu Warszawskiego, 24.06.2016 r.)*, „Państwo i Prawo” 2016/9, s. 115–116. Por. W. Lang, *Wokół „Multicentryczności systemu prawa”*, „Państwo i Prawo” 2005/7, s. 96; A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawnicy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007/4, s. 35–49.

⁴ E. Łętowska *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 2014/3, s. 7.

obnażyły niewydolność dogmatyki w zakresie porządkowania i spajania systemu prawa, co prowadzi do utraty przez prawo zdolności samonaprawczych (autopojetycznych), służących utrzymaniu przez prawo cechy uporządkowanej struktury jako „systemu”. Współczesny system prawa uległ rozproszению, jego struktura rozplynęła się, zaś same jego składniki stały się niestabilne, zmienne, trudne do ogarnięcia i zrozumienia⁵.

1.2. Koncepcje standardu prawnego ochrony

Swoiste remedium na opisane wyżej problemy związane z multicentrycznością systemu prawa stanowią standardy prawne, które ujednolicają sposób interpretacji i stosowania prawa. W literaturze wskazuje się, iż aktualna praktyka prawnicza opiera się na dwóch podstawach – przepisach prawnych i wyprowadzanych z nich normach prawnych (regułach) oraz na standardach ukształtowanych na tle przepisów lub niezależnie od nich⁶.

Pojęcie standardu prawnego wywodzi się z rozróżnienia norm-reguł i norm-zasad prawnych, dokonanego przez Roscoe Pounda⁷ w drugiej dekadzie XX w. i rozwinętego przez Ronalda Dworkina w drugiej połowie lat 70. XX w.⁸ Takie rozróżnienie, użyteczne w monocentrycznym systemie prawa, ogranicza się do wyróżnienia kategorii zasad prawa, która została poddana szerokiej analizie przez polskich teoretyków i filozofów prawa, którzy opisali kwestię ważenia zasad, ich funkcje i rolę, jaką odgrywają w praktyce stosowania prawa⁹. W doktrynie prezentowanych

⁵ E. Łętowska *Prawo...*, s. 8–9.

⁶ M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/1, s. 9.

⁷ R. Pound, *The ideal element in law*, Indianapolis 2012.

⁸ Zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 56–57 i 155–243. Zauważył on, że niemożliwe jest bezwzględne rozdzielanie sfery norm-reguł prawnych i sfery normatywności kultury prawnej (standardów). W ramach standardów wyróżnił on zasady prawa (*principles*) i wymogi (wytyczne) polityki prawa (*policies*). Zasady prawa (*principles*) w tym ujęciu są pojęciami interpretacyjnymi rozwijanymi w praktyce orzeczniczej sądów rozstrzygających tzw. trudne przypadki (*hard cases*).

⁹ Za: M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego...*, s. 9. Zob. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988/3, s. 16–26; M. Atienza, J.R. Manero, *A Theory*

jest wiele definicji standardu prawnego, standard w znaczeniu leksykalnym to „typowy i przeciętny model czegoś”¹⁰. Według jednego z poglądów przez standard należy rozumieć niedostrzegany i niewystarczająco doceniany element prawa, który powinien być opisany, skrytykowany oraz poddany interdyscyplinarnej i społecznej debacie. E. Łętowska wskazuje, że wciąż obracamy się tylko w ograniczonym kawałku tej rzeczywistości – tym, który dotyczy przepisów. A część odnosząca się do standardów nie jest ani opisana, ani nie jest zanalizowana, ani nie została poddana porządnej dyskusji. A nawet, co jeszcze ważniejsze, nie próbuje się ustalać, jaka jest relacja pomiędzy regulacją prawną w sensie przepisów i tym, jak ten standard się kształtuje¹¹. W innym ujęciu standardy prawne to uogólnione wzorce postępowania dotyczące sposobu traktowania obywateli przez władze publiczne, odzwierciedlające usprawiedliwione oczekiwania w zakresie rzetelności prawa i praktyki jego stosowania. W takim ujęciu zasadniczą rolę pełni standard *good governance* obejmujący trzy elementy: prawo do dobrego prawa (w tym prawo do dobrych polityk publicznych), prawo do dobrej administracji i prawo do sądu¹².

Według E. Łętowskiej standardy europejskie są podstawą zarówno tworzenia, jak i stosowania prawa, z tego punktu widzenia można wyróżnić odpowiednio standardy o charakterze materialnoprawnym i standardy procesowe¹³. Pojęcie standardu prawnego wyznacza poziom ochrony

of Legal Sentences, Dordrecht 1998; R. Alexy, *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000/3, s. 294–304; R. Dworkin, *Imperium prawa*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2006; H. Avila, *Theory of Legal Principles*, Dordrecht 2007; G. Maroń, *Zasady prawa: pojmowanie i typologia a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012; M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012; S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (Od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014.

¹⁰ Zob. Słownik języka polskiego, red. W. Doroszewski, wersja online – <https://sjp.pwn.pl/szukaj/standard.html> (dostęp: 16.05.2019).

¹¹ E. Łętowska, K. Sobczak, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2012, s. 15.

¹² „Przez standard należy rozumieć zarówno ideał (wzorzec) instytucjonalny, jak i rzeczywistą praktykę, wskaźnik zgodności działania władz publicznych z aksjologią konstytucyjną”. Tak M. Żak, *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020/2, s. 74.

¹³ E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa...*, s. 12.

prawnej, który jest ściśle związany z prawem w działaniu. Nie wystarczy ustalenie samej treści przepisu, standard ma szerszy kontekst znaczeniowy niż zasady prawne, odnosi się bowiem do społecznego działania prawa i otoczenia regulacyjnego przepisów prawnych¹⁴. Standardy stanowią również istotny instrument porządkujący, który dzięki wyznaczaniu względnie stałych wzorców interpretacyjnych pozwala na harmonizację aksjologiczną prawa. Przyczynia się to do wzrostu zaufania obywatela do prawa ze względu na stabilizację praktyki prawa. Wreszcie standard stanowi wskaźnik przeciętnego poziomu ochrony praw jednostki w danym państwie. Co istotne, standard odnosi się nie do samego prawa, ale do praktyki jego stosowania. Standard to pojęcie, które odnosi się do wzorca zachowania, który to wzorec u swej podstawy tworzy prawo w sensie jego tekstu; ale standard to wzorec wynikający też z tego, jak prawo jest stosowane w praktyce¹⁵. W praktyce stosowania prawa europejskiego pojęcie standardu służy przede wszystkim efektywnej ochronie prawnej podsądnych, a standardy prawne mają przede wszystkim charakter standardów proceduralnych.

Jeżeli chodzi o skargę na przewlekłość, to jej genezy należy upatrywać w standardach wypracowanych przez ETPC na gruncie EKPC, w szczególności na jej art. 6 oraz art. 13. Punktem odniesienia dla oceny krajowego standardu ochrony prawnej są europejskie standardy konwencyjne (strasburskie) lub traktatowe (luksemburskie). Obowiązek przestrzegania standardów wynika z przynależności Polski do Rady Europy i Unii Europejskiej. Przynależność do europejskiej kultury prawnej zobowiązuje ustrojodawcę krajowego, a za nim ustawodawcę, do respektowania standardów i koncepcji ochrony praw człowieka ustalonych przez społeczność międzynarodową. Celem dalszych rozważań jest przedstawienie funkcjonowania standardów prawnych ukształtowanych odpowiednio na gruncie EKPC, Konstytucji RP oraz Kodeksu postępowania cywilnego. Podjęta analiza zmierza do przedstawienia

¹⁴ M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego...*, s. 9. Por. A. Kociołek-Pęksa, J. Menkes, *Konwencje Rady Europy instrumentem dywergencji tzw. europejskiego standardu praw człowieka* [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 1, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 523–541.

¹⁵ E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa...*, s. 12.

dotychczasowej praktyki sądowej kształtującej standardy istotne dla powstania i ewolucji instytucji skargi na przewlekłość, której jedną z funkcji jest realizacja gwarancji zawartych w art. 6 ust. 1 EKPC (prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie), art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki) oraz art. 6 k.p.c. (zasada szybkości postępowania cywilnego).

2. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie

2.1. Procesualny charakter prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie

Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie stanowi jeden z konwencyjnych standardów prawnych. Jest to standard w znaczeniu dynamicznym (procesualnym), który opisuje, jak prawo funkcjonuje w praktyce, i stanowi punkt odniesienia dla oceny krajowego standardu ochrony prawnej. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest standardem procesualnym, który wymusza pewien poziom gwarancji zapewniający prawo do rzetelnej procedury i wpływa na sposób wykonywania kompetencji przez podmioty decydujące o prawie¹⁶. Przepisem kluczowym z punktu widzenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest art. 6 EKPC, który ustala zespół gwarancji rzetelnego procesu¹⁷. Gwarancje te są zapewnione w sposób rozbudowany poprzez ustanowienie ogólnej zasady o szerokim zastosowaniu (ust. 1) oraz wskazując szereg szczegółowych gwarancji dla postępowania w sprawach karnych (ust. 2 i 3). Regulacja ta nawiązuje do tradycji *common law*, która przywiązuje szczególne znaczenie do gwarancji proceduralnych. Przede wszystkim art. 6 EKPC statuuje prawo

¹⁶ M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego...*, s. 17.

¹⁷ P. Hofmański, A. Wróbel [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 241.

do rzetelnego, tj. sprawiedliwego i publicznego (jawnego) postępowania przed sądem¹⁸.

Katalog gwarancji opartych na art. 6 EKPC nie jest zamknięty, a w doktrynie brak jest jednolitego stanowiska, które prezentowałyby kompleksowo wspomniane gwarancje. Według jednego z poglądów do katalogu owych gwarancji należy zaliczyć: 1) sprawiedliwość proceduralną (*procedural fairness*) w postępowaniach w sprawach cywilnych i karnych, 2) prawo dostępu do sądu celem dochodzenia praw i obowiązków cywilnoprawnych, 3) prawo do wykonania wyroku w sprawie cywilnej¹⁹. Według zaś innego poglądu gwarancje zawarte w art. 6 to: 1) gwarancje organizacyjne (niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą), 2) prawo dostępu do sądu, 3) gwarancje rzetelnego postępowania w węższym znaczeniu²⁰.

Wspomniane gwarancje nie są iluzoryczne, system praw człowieka potępia przede wszystkim arbitralność władzy i traktuje sądy jako podstawowego strażnika praw jednostki²¹. Za konieczne uznaje się więc nie tylko wyznaczenie podstawowych elementów ustrojowych wymiaru sprawiedliwości, lecz również poddanie funkcjonowania sądów obowiązkowi przestrzegania gwarancji proceduralnych. Prawa i wolności gwarantowane przez Konwencję powinny być konkretne i efektywne, a nie jedynie istnieć w sferze teoretycznej, tworząc iluzję gwarancji²².

¹⁸ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 493 i n.; L.G. Loucaides, *Questions of fair trial under the European convention on human rights*, „Human Rights Law Review” 2003/3, s. 27–52; F.P. Ölçer, *The European Court of Human Rights: The Fair Trial Analysis Under Article 6 of the European Convention of Human Rights* [w:] *Exclusionary Rules in Comparative Law*, red. S.C. Thaman, Dordrecht 2013, s. 371–399.

¹⁹ M. Purchase, E. Schutzer-Weismann, *Human Rights Practice*, Londyn 2006, s. 6.001–6.002.

²⁰ Ch. Grabenwarter, *Europäische Menschen-rechtskonvention*, München–Basel–Wien 2008, s. 660.

²¹ P. Hofmański, A. Wróbel [w:] *Konwencja...*, s. 241.

²² Zgodnie z art. 19 EKPC: „W celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających dla Wysokich Układających się Stron z Konwencji i jej protokołów tworzy się Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwany dalej «Trybunałem». Działa on w sposób stały”. Szerzej: A. Rzepliński, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Historia i działalność*, cz. 1,

Realizacji wspomnianych gwarancji służy ustanowienie nadzoru europejskiego, sprawowanego przez ETPC²³.

Jedną z gwarancji ustanowionych na podstawie art. 6 EKPC jest prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Jeżeli prawa te zostaną naruszone, zastosowanie będzie mieć art. 13 EKPC, zgodnie z którym każdy, czyje prawa i wolności zawarte w EKPC zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego również w sytuacji, w której naruszenie EKPC wiąże się z działalnością sądów. Jak słusznie się zauważa, naturalną konsekwencją zawarcia w EKPC art. 13 jest przewidziana w art. 35 ust. 1 EKPC zasada procesowa, zgodnie z którą ETPC może rozpoznać skierowaną doń skargę tylko w razie wyczerpania przez ofiarę naruszenia wszystkich środków ochrony prawnej, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego²⁴. Powszechnie uznane zasady przewidują, że krajowy środek prawny musi być „rozsądnie dostępny i efektywny”²⁵. „Rozsądna dostępność” oznacza, że korzystanie ze środka nie może być nadmiernie sformalizowane.

„Prokuratura i Prawo” 1995/10, s. 127–131; cz. 2, „Prokuratura i Prawo” 1995/11–12, s. 139–142; A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997.

²³ Zob. wyroki ETPC: z 9.10.1979 r. w sprawie *Airey v. Irlandia*, skarga nr 6289/73 oraz z 13.05.1980 r. w sprawie *Artico v. Włochy*, skarga nr 6694/74. Cytowane w rozprawie orzeczenia ETPC na podstawie oficjalnej bazy orzecznictwa HUDOC.

²⁴ Zasady te wykształciły się na gruncie prawnomiędzynarodowej instytucji opieki dyplomatycznej. Dotyczy ona cudzoziemców i polega na podejmowaniu przez państwo działań zmierzających do pociągnięcia drugiego państwa do odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej za szkodę wyrządzoną osobie fizycznej lub prawnej będącej obywatelem pierwszego państwa przez sprzeczny z prawem międzynarodowym czyn drugiego państwa – Draft articles on Diplomatic Protection, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10). P. Domagała, *Skarga na przewlekłość postępowania. Bilans i perspektywy* [w:] *Przewlekłość postępowania sądowego*, red. P.F. Piesiewicz, O.M. Piaskowska, Warszawa 2018, s. 75–92.

²⁵ Zob. np. art. 44 lit. b Artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw, przygotowanych przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ, i art. 15 lit. a Projektu Artykułów o ochronie dyplomatycznej. Zob. wyroki MTS: z 21.03.1959 r. w sprawie *Interhandel*, I.C.J. Reports 1959, s. 27; z 20.07.1999 r. w sprawie *ELSI*, I.C.J. Reports 1989, s. 15.