

GLOSY

Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 16 marca 2022 r.,

I NSP 29/22

DOI:10.53024/8.4.48.2022

CZESŁAW P. KŁAK*

STRESZCZENIE

Głosowane postanowienie dotyczy konstytutywnego wymogu formalnego skargi na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy 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, jakim jest obowiązek przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie stwierdzenia przewlekłości w sprawie, której skarga dotyczy (art. 6 ust. 2 pkt 2 tej ustawy).

Słowa kluczowe: skarga na przewlekłość postępowania, wymogi formalne skargi na przewlekłość postępowania

Głosowane postanowienie Sądu Najwyższego z 16 marca 2022 r., I NSP 29/22¹, dotyczy konstytutywnego wymogu formalnego skargi na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy 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 zwłoki² (dalej: ustawa z 17.06.2004 r.), jakim jest obowiązek przytocze-

* Dr hab. prof. UP Czesław P. Kłak, Instytut Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie, prokurator Prokuratury Krajowej, Zastępca Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury kierujący Ośrodkiem Aplikacji Sędziowskiej, członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, ORCID: 000-0002-2886-4770.

¹ Lex nr 3411649.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.

nia okoliczności uzasadniających żądanie stwierdzenia przewlekłości w sprawie, której skarga dotyczy (art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 17.06.2004 r.). W tym zakresie Sąd Najwyższy wskazał, że „Sąd musi wiedzieć, na jakim etapie postępowania doszło według strony do przewlekłości, na czym ona polegała (jakie konkretnie czynności procesowe zostały podjęte przez sąd wadliwie lub nie zostały podjęte w ogóle) i czym została spowodowana. Bez wskazania powyższych okoliczności sąd rozpoznający skargę nie jest w stanie dokonać oceny czynności sądu na podstawie kryteriów wskazanych w art. 2 ust. 2 ustawą o skardze na przewlekłość postępowania”. Skargę, która nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z 17.06.2004 r. sąd właściwy do jej rozpoznania odrzuca bez wzywania do uzupełniania braków (art. 9 ust. 1). Warto szerszej rozważyć wskazany problem, albowiem w piśmiennictwie sformułowano pogląd, że „niedopuszczalne jest odrzucenie skargi na skutek zawężającej wykładni wymogu przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie”³. Wprawdzie autorzy tego poglądu nie wskazali, na czym miałyby polegać „zawężająca wykładnia wymogu przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie”, ale jednocześnie zajęli stanowisko, że zgodnie ze standardem strasburskim „skarga, w której strona ogólnie powołuje się tylko na fakt, iż postępowanie jest długotrwałe, powinna być merytorycznie rozpoznana przez sąd krajowy”, przywołując w tym zakresie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 17 lipca 2007 r. w sprawie Wawrzynowicz v. Polska, nr skargi 73192/01⁴. Sąd Najwyższy orzekający w sprawie I NSP 29/22 niestety nie zmierzył się z tym problemem. W ogóle nie odniósł się do stanu prawnego zmienionego ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw⁵ (dalej: ustawa z 30.11.2016 r.). Ustawa ta dodała m.in. do art. 1 ustawy z 17.06.2004 r. ust. 3 w brzmieniu: „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.)” (art. 6 pkt 1 ustawy z 30.11.2016 r.) oraz dodano ust. 2 do art. 14 w brzmieniu: „W przypadku odrzucenia skargi na podstawie art. 9 ust. 1 skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie” (art. 6 pkt 6 ustawy z 30.11.2016 r.). Pobieżność wywodów Sądu Najwyższego i brak rzetelnej analizy istotnej materii, jaką jest kwestia spełnienia przez skargę na przewlekłość postępowania konstytucyjnych wymogów formalnych, o których mowa w art. 6

³ P. Domagała, M. Kiełbik, *Nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość postępowania*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 3, s. 92-93.

⁴ Lex nr 291565.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 2103.

ust. 2 ustawy z 17.06.2004 r. – w kontekście standardów strasburskich – skłaniają do przeprowadzenia rozważań w tym zakresie.

W sprawie, w której orzekł Sąd Najwyższy, pismem datowanym na 5.01.2022 r. skarżący wniósł o stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawach o sygnaturach: I NO 64/21, I NO 77/21, I NSP 111/21, I NSP 197-198/21, I NSP 210/21, I NSP 149/21, I NSP 167/21, I NSP 182/21 prowadzonych przed Sądem Najwyższym, w uzasadnieniu formułując ogólne rozważania dotyczące „trwonienia czasu i środków” postępowaniami bezprzedmiotowymi oraz o „tworzeniu biedy przez absurdalne zasady”, „mądrości władzy”, o kryzysie migracyjnym na granicy z Białorusią, dotyczące „kurczenia się populacji” oraz „wad dobrobytu”, a także na temat dekalogu Kościoła katolickiego – czytamy w uzasadnieniu głosowanego postanowienia. Sąd Najwyższy w wyniku analizy przedmiotowej skargi na przewlekłość postępowania uznał, że nie spełnia ona wymogu (warunku), o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 17.06.2004 r., przywołując w tym zakresie swoje dotychczasowe orzecznictwo. Wynika z niego, że skarga spełnia wymagania formalne przewidziane w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 17.06.2004 r., o ile skarżący w jej uzasadnieniu szczegółowo wskaże, w czym dopatruje się nieuzasadnionej zwłoki w rozpoznaniu jego sprawy, tj. w sposób precyzyjny przedstawi konkretne działania bądź zaniechania sądu rozpoznającego sprawę, które w konsekwencji doprowadziły do zwłoki (w uzasadnieniu przywołano m.in. postanowienia SN z: 7 czerwca 2005 r., III SPP 103/05⁶, i 21 lutego 2007 r., III SPP 5/07⁷). Zdaniem Sądu Najwyższego wskazanie powyższych okoliczności jest niezbędne dla merytorycznej oceny skargi. W uzasadnieniu głosowanego postanowienia podniesiono, że „skarżący w treści pisma wskazał sygnatury postępowań, które w jego ocenie trwają zbyt długo oraz sformułował żądanie stwierdzenia ich przewlekłości. W treści skargi brak jest jednak uzasadnienia, w którym Skarżący wskazałby jakiegokolwiek okoliczności mające świadczyć o zwłoce w podejmowaniu czynności procesowych przez Sąd Najwyższy w przywołanych sprawach, które uzasadniałyby stwierdzenie przewlekłości postępowania. Skarżący nie wyjaśnia w uzasadnieniu, czego dotyczyły postępowania, których sygnatury wskazał, ani jak wyglądał ich przebieg i ile czasu trwały. Zamiast tego przedstawia nieuporządkowane twierdzenia na tematy (zagadnienia) nie mające żadnego związku z przedmiotem skargi o przewlekłość”. Finalnie uznano, że „wobec niespełnienia wymogu określonego w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 17.06.2004 r. skarga (...) musiała zostać odrzucona na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z 17.06.2004 r.”.

⁶ Lex nr 166488

⁷ Lex nr 966815.

W analizowanym przypadku nie ulega wątpliwości, że skarżący sformułował żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, spełniając tym samym wymóg, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 17.06.2004 r. W tym zakresie wystarczające jest, że z pisma skarżącego wynika, iż domaga się on stwierdzenia przewlekłości postępowania w danej sprawie, przy czym nie ma znaczenia, jakich słów (sformułowań) użyje skarżący. W szczególności nie musi on posłużyć się określeniem „żądam stwierdzenia przewlekłości”. Innymi słowy, skarga musi zawierać takie oświadczenie, z którego wynikać będzie, że skarżący żąda stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, przy czym forma wyrażenia tego oświadczenia nie jest już ustawowo determinowana.

Skoro w analizowanej sprawie wyraźnie sformułowano żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania, nie może być wątpliwości, że pismo skarżącego zawiera wymagane ustawowo żądanie. Sąd właściwy do rozpoznania skargi mógł zatem przejść do oceny spełnienia drugiego wymogu konstytucyjnego – przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie. Jeżeli w tym zakresie skarżący ograniczył się do rozważań natury ogólnej, i to wykraczającej poza ramy postępowania zainicjowanego skargą na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z 17.04.2004 r., to w oczywisty sposób nie spełnił wymogu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Ustawa z 17.04.2004 r. wymaga bowiem „przytoczenia okoliczności”, więc w skardze muszą się znaleźć fakty, które zdaniem skarżącego przemawiają za uznaniem, że doszło do przewlekłości postępowania. Mogą być one wymienione przykładowo, syntetycznie, bez szczegółowego uzasadnienia – ustawa z 17.04.2004 r. nie formułuje bowiem w tym zakresie żadnych wymogów szczegółowych, ale muszą znaleźć się w skardze. Ich brak powoduje, że skarga nie może być rozpoznana, gdyż ustawodawca wymaga od skarżącego minimum precyzji. Nie jest nadmiernym formalizmem zobowiązanie skarżącego do wskazania tych okoliczności, które jego zdaniem przemawiają za zasadnością uznania, że postępowanie w danej sprawie jest dotknięte wadą przewlekłości, chociaż ustawodawca nie wymaga w tym zakresie ani rozbudowanego wywodu, ani enumeratywnego wyliczenia wszystkich tego typu okoliczności. Podkreślić należy, że ustawa z 17.06.2004 r. nie określa, w jaki sposób ma nastąpić przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie stwierdzenia przewlekłości. Dlatego każda forma jest dopuszczalna, pod warunkiem, że z treści skargi wynika, w czym skarżący upatruje przyczyn przewlekłości, co jego zdaniem zostało zaniedbane albo co nie zostało uczynione, a uczynione być powinno, aby do przewlekłości nie doszło⁸. Jeżeli skarżący w ogóle nie odnosi się do prze-

⁸ Zob. m.in. postanowienie SA w Gdańsku z 15 lipca 2009 r., II S 29/09, niepubl.; postanowienie SA w Gdańsku z 7 lipca 2009 r., II S 32/09, niepubl.

biegu postępowania w danej sprawie, nie wskazuje działań lub zaniechań, które – jego zdaniem – doprowadziły do przewlekłości postępowania, to jego pismo procesowe pozbawione jest istotnego elementu, ukazującego sądowi właściwemu do rozpoznania skargi, że skarżący dostrzegł okoliczności, które zidentyfikował jako przyczynowo powiązane z nadmierną długością postępowania i na tej podstawie domaga się stwierdzenia jego przewlekłości. Skarga na przewlekłość postępowania dotyczy konkretnej kwestii, jaką jest ocena długości postępowania w sprawie z perspektywy ustawowego ujęcia przewlekłości postępowania (art. 2 ust. 2 ustawy z 17.04.2004 r.), a nie problemów natury ogólnej, niezwiązanych z przebiegiem danego postępowania. Nie służy ona do oceny sytuacji społecznej czy też ekonomicznej, nie jest też jej celem ocena jakichkolwiek „zasad”, w tym ustrojowych bądź procesowych. Jeżeli skarżący odnosi się w piśmie procesowym do aktualnych wydarzeń politycznych, społecznych albo ocenia kwestie gospodarcze, to w oczywisty sposób nie ma to nic wspólnego z instytucją skargi na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z 17.04.2004 r. Takie okoliczności nie są więc „okolicznościami”, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, te bowiem muszą odnosić się do ustawowych determinantów stwierdzenia przewlekłości postępowania, wynikających z jej art. 2 ust. 2. Nie ma jednak racji Sąd Najwyższy, twierdząc, że w ramach spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 17.04.2004 r., skarżący zobowiązany jest podać, „czego dotyczyły postępowania, których sygnatury wskazał”, jak również „jak wyglądał ich przebieg i ile czasu trwały”. Takiego wymogu ustawodawca nie sformułował w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy. Skarżący ma obowiązek wskazać konkretne czynności procesowe, które nie zostały podjęte lub zostały podjęte wadliwie, a które wskazywałyby na doprowadzenie do przewlekłości postępowania⁹, przy czym dodanie do ustawy z 17.04.2004 r. ust. 3 do art. 1 bezwzględnie oznacza, że wymóg ten nie może być interpretowany w sposób formalistyczny. Nie można w obecnym stanie prawnym, w tym w świetle standardów strasburskich, oczekiwać od skarżącego drobiazgowej analizy przebiegu dotychczasowego postępowania w sprawie i jego „prawniczej” analizy. Przytoczone przez niego fakty mogą być wybrane (np. brak wyznaczenia terminu rozprawy przez określony czas), przywołane bez wzajemnego związku (ustawa nie wymaga uporządkowanego, logicznego przytoczenia poszczególnych okoliczności), odnosząc się jedynie do fragmentu przebiegu postępowania. Skarżący – wbrew twierdzeniom Sądu Najwyższego – nie jest zobowiązany w obecnym stanie prawnym do wskazania, „czym została spowodowana” przewlekłość postępowania. Czym innym jest wskazanie przykładów wadliwego działania lub zaniechań

⁹ Zob. m.in. postanowienie SN z 21 września 2021 r., I NSP 116/21, Lex nr 3322014.

w danej sprawie, do czego skarżący jest zobowiązany, a czym innym wyjaśnienie przyczyn tego stanu. To sąd właściwy do rozpoznania skargi, jeżeli stwierdziłby owe wadliwe działanie lub zaniechanie, zobowiązany jest ustalić przyczyny ich wystąpienia – na tym bowiem polega stwierdzenie przewlekłości postępowania (*arg. ex art. 2 ust. 1 i 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z 17.04.2004 r.*). Skarżący przytacza „jedynie” okoliczności uzasadniające jego żądanie, a nie ich przyczyny, tj. tych okoliczności. Sąd Najwyższy nie rozróżnił tych kwestii.

Podzielając kierunek rozumowania Sądu Najwyższego, podkreślić należy, że wymogi formalne skargi na przewlekłość postępowania, w rozumieniu ustawy z 17.04.2004 r., nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Wykluczone jest także formalistyczne ich interpretowanie, co oznacza, że sąd właściwy do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania nie może wymagać od skarżącego, aby ten – w ramach przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie stwierdzenia przewlekłości w sprawie, której skarga dotyczy – wskazał „przyczyny”, które doprowadziły do wadliwego procedowania w sprawie. Okoliczności, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z 17.04.2004 r., to konkretne działania lub zaniechania, które zdaniem skarżącego przemawiają za zasadnością jego żądania. Nie ma natomiast obowiązku wskazania przyczyn, które doprowadziły do tego, że te okoliczności wygenerowały nadmierną długość postępowania.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Domagała P., Kielbik M., *Nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość postępowania*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 3.

Akty normatywne

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, ze zm.).

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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 75, ze zm.).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 2103).

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 17 lipca 2007 r. w sprawie Wawrzynowicz v. Polska, nr skargi 73192/01, Lex nr 291565.

Postanowienie SN z 7 czerwca 2005 r., III SPP 103/05, Lex nr 166488.

Postanowienie SN z 21 lutego 2007 r., III SPP 5/07, Lex nr 966815.

^postanowienie SN z 21 września 2021 r., I NSP 116/21, Lex nr 3322014.

Postanowienie SN z 16 marca 2022 r., I NSP 29/22 Lex nr 3411649.

Postanowienie SA w Gdańsku z 7 lipca 2009 r., II S 32/09, niepubl.

Postanowienie SA w Gdańsku z 15 lipca 2009 r., II S 29/09, niepubl.

**Gloss to the judgement of the Supreme Court of March 16, 2022,
I NSP 29/22**

SUMMARY

The glossed provision concerns the constitutive requirement of a formal complaint against excessive length of proceedings within the meaning of the Act of June 17, 2004 on a complaint for violation of a party's right to hear a case in preparatory proceedings conducted or supervised by a prosecutor and in court proceedings without undue delay (hereinafter: the Act of June 17, 2004), which is the obligation to cite the circumstances justifying the request for a determination of excessive length in the case to which the complaint relates (Article 6 (2) (2) of the Act of June 17, 2004).

Key words: complaint about excessive length of proceedings, formal requirements of a complaint about excessive length of proceedings