LUCYNA STANISZEWSKA

Odpowiedzialność Skarbu Państwa za niewydanie orzeczenia w uzasadnionym terminie – przewlekłość postępowania sądowego

Uwagi wprowadzające

Polska regulacja prawna w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu szkody wyrządzonej niewydaniem orzeczenia sądowego czy przewlekłością postępowania sądowego odpowiada tendencją występującym w krajach europejskich. W naszym systemie znajdują się bowiem środki dotyczące tej kwestii. Pierwszym jest skarga na przewlekłość jako środek dyscyplinujący wymiar sprawiedliwości na przyszłość, a zarazem spełniający także funkcję prewencyjną. Natomiast środki prywatnoprawnej regulacji znajdują się w k.c. i służą kompensacie szkody, jaką poniosła strona przewlekłością postępowania lub nie wydaniem orzeczenia w ogóle.

ETPC w swych orzeczeniach podkreśla, iż najważniejsze dla realizacji prawa do sądu, a zatem także właściwej szybkości postępowania, wydania orzeczenia we właściwym terminie jest ukształtowanie dostępności środków mających na celu stwierdzenie przewlekłości postępowania. Polski ustawodawca wprowadził skargę na przewlekłość postępowania, która zapewnia stronie możliwość przyspieszenia postępowania, a także w określonych sytuacjach zasądzenia odpowiedniej kwoty z tytułu uszczerbku dla strony.

Na wstępie warto wyróżnić dwie drogi dochodzenia odszkodowania ze względu na etap postępowania. Można dochodzić odpowie-

dzialności odszkodowawczej następczo, po uzyskaniu orzeczenia prejudycjalnego stwierdzającego przewlekłość postępowania, wówczas podstawę prawną odpowiedzialności będzie stanowił art. 417[1] § 3 k.c. A także już po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu, co do istoty sprawy, który prowadził postępowanie z nieuzasadnioną przewlekłością, wówczas podstawę prawną stanowi art. 417 k.c. Regulacja ogólnej odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nie wymaga uzyskania wcześniej prejudykatu stwierdzającego bezprawność tej przewlekłości we właściwym postępowaniu.

W artykule skoncentrowano się na pierwszym trybie dochodzenia odszkodowania zainicjowanego w trakcie trwania postępowania sądowego, na które skargę na przewlekłość kieruje strona.

Skarga na przewlekłość postępowania sądowego

Skarga na przewlekłość postępowania, uregulowana została ustawą z dnia 17.6.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: USkNarRozp.), jest odpowiedzią Polski w zakresie realizacji nałożonego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka[1] zobowiązania do wprowadzenia w systemie krajowym środka prawnego umożliwiającego zaskarżenie przewlekłości postępowania[2]. Ponadto, jak wskazuje J. Skoczylas,

> […] wydanie tejże ustawy ma na celu dopełnienie regulacji k.c. w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu niewydania władczego aktu indywidualnego, oraz nadania regulacji prawno materialnej efektywności[3].

---

[1] Zwany dalej ETPCz.

[2] Zob.: K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*. PS 2005, nr 11–12, s. 5 i n.

[3] Zob.: J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną*. Warszawa 2005, s. 267.

Bezpośrednim bodźcem do przygotowania ustawy było słynne już orzeczeniu w sprawie Kudła przeciwko Polsce[4], w której ETPCz zarzucił Polsce brak jakiejkolwiek drogi sądowej pozwalającej skarżyć przewlekłość postępowania, co było sprzeczne z art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., ratyfikowanej przez Polskę w roku 1993[5].

Przewlekłość polskich postępowań sądowych stała się palącym problemem za sprawą licznych negatywnych dla polski orzeczeń ETPCz, które, jak wskazuje M. Safjan, mocno zaakcentowały konieczność zwiększenia efektywności procedur sądowych pod względem rozsądnego czasu ich trwania[6]. Ustawa ma charakter przede wszystkim dyscyplinujący wymiar sprawiedliwości, a nie kompensujący szkody wyrządzone z tego tytułu. Zarzut nadmiernej przewlekłości postępowań sądowych był i jest podstawą wielu skarg przeciwko Polsce[7]. Przewlekłość postępowania z pewnością jest przejawem niezgodnego z prawem działania sądów i uzasadnia odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z powodu bezprawia judykacyjnego sensu largo[8]. ETPCz słusznie zauważył, że w większości spraw dotyczących przewlekłości postępowań

---

[4] Wyrok ETPCz z dnia 26 października 2000 r., skarga nr J 30210/96. Sprawa była o tyle precedensowa, że ETPCz wcześniej nigdy nie badał skargi na naruszenie art. 13 Konwencji, który zapewnia każdemu skuteczny środek odwoławczy do właściwego organu sądowego, przy stwierdzeniu niezachowania rozsądnego terminu postępowania w ówczesnym stanie prawnym strona była pozbawiona instancji.

[5] Szerzej o orzeczeniu A.J. Cremers, A. Gwizdalska, *Nadmierne opóźnienie – zagrożeniem dla zasady państwa prawa*. Jurysta 2001, nr 9, s. 4 i n.

[6] M. Safjan, K. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, wyd. II, Warszawa 2009, s. 126.

[7] Wskazuje na to szeroko D. Sześciło, *Komentarz do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 1 lipca 2008 r. w sprawach: nr 71146/01 Borysiewicz vs. Polska, nr 23759/02 Przepałkowski vs. Polska, nr 27710/05 Kita vs. Polska*. ST 2008, nr 9, s. 68 i n.

[8] Należy podkreślić, iż przed uchwaleniem rzeczonej ustawy przewlekłość według orzecznictwa Sądu Najwyższego nie była utożsamiana z czynem niedozwolonym, uzasadniającym odpowiedzialność Skarbu Państwa.

> […] zawsze istnieje silne domniemanie wystąpienia szkody, co najmniej moralnej w sytuacji nadmiernej i nieuzasadnionej przewlekłości postępowania[9].

Szkodą strony postępowania jest naruszenie prawa do terminowego rozpoznania sprawy sądowej, gwarantowane na poziomie konstytucyjnym w art. 45 Konstytucji RP oraz konwencyjnym w art. 6[10] Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Ustawa o skardze na przewlekłość jest rozwiązaniem nowym w polskim prawie. Niewątpliwie celem regulacji jest zapewnienie skutecznej i efektywnej ochrony dla strony postępowania w przypadku nieuzasadnionej zwłoki tegoż postępowania, będącej wynikiem zarówno działania, jak i zaniechania organu władzy publicznej. Ustawa o skardze na przewlekłość postępowania pełni cel publicznoprawny sprowadzający się do wymuszenia sprawnego działania władzy sądowniczej. Funkcje kompensacyjna, a zarazem cel prywatnoprawny realizowane są za pomocą możliwości dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. oraz 417[1] § 3 k.c. w zw. z art. 15 i art. 16 USkNarRozp.

Jak wskazuje T. Zembrzuski, problematyka ustawy spotyka się z żywym zainteresowaniem doktryny, pozytywnie oceniane jest postępowanie ze skargi w ogólności, ale także dostrzega się wiele mankamentów tej regulacji prawnej[11].

Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego na podstawie ustawy i orzecznictwa

Bezprawność przewlekłości postępowania sądowego, która jest źródłem szkody dla strony, wyraża się poprzez naruszenie

---

[9] SCORDINO p. WŁOCHOM Skarga Nr 36813/97, dostępny na stronie: <http://www.ms.gov.pl/re/czajka.rtf>.

[10] B. Błońska, *Glosa do uchwały SN z dnia 23 marca 2007 r., III SPZP 3/05*. PS 2008, nr 9, s. 129.

[11] T. Zembrzuski, *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*. Palestra 2006, z. 9–10, s. 27 i n.

przepisów Konstytucji RP oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Niekonieczne jest występowanie winy władzy sądowniczej. Takie założenie było kluczowe dla realnej możliwości dochodzenia roszczenia odszkodowawczego z tytułu przewlekłości postępowania. Zostało ono wyrażone w orzeczeniu SN z dnia 27 stycznia 1999 r.[12] Po nowelizacji art. 417 k.c. oraz wprowadzeniu w życie USkNarRozp. każda nieuzasadniona zwłoka w rozpoznaniu sprawy, choćby była nawet niezawiniona przez funkcjonariusza państwowego – sędziego czy prokuratora, w każdym przypadku musi być oceniana negatywnie jako działanie bezprawne[13].

Ustawodawca podjął próbę zdefiniowania pojęcia przewlekłości postępowania w art. 2 USkNarRozp. Według tego przepisu postępowanie przewlekłe to postępowanie, które trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy albo dłużej niż to konieczne dla załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej orzeczenia sądowego. Przewlekłość w rozumieniu ustawy obejmuje zatem zarówno przewlekłość postępowania zmierzającego do wydania rozstrzygnięcia, co do istoty sprawy, oraz załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Nowelizacja ustawy z 2009 r. rozszerzyła zakres także na postępowanie przygotowawcze prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora[14].

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na kryteria ważne dla oceny przewlekłości postępowania, do których należą czas dłuższy niż to konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy, uwzględniając możliwości terminowe sądu oraz zachowania stron, a w szczególności

---

[12] Wyroku SN z dnia 27 stycznia 1999 r., II CKN 201/98 OSNC 1999, nr 7–8, s. 135.

[13] Uwagi na tle glos do orzeczenia Wyroku SN z dnia 27 stycznia 1999 r., II CKN 201/98 OSNC 1999, nr 7–8, s. 135. Biul. SN 1999, nr 5, s. 8, glosa T. Misiuk-Jodłowska, Pal. 2000, nr 4, s. 282, a także: M. Kowalski, PPH 2000, nr 7, s. 51.

[14] Nowelizacja ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U.09.61.498.

strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania[15]. ETPCz natomiast w konkretnej sprawie bada, jak długo trwał proces od wpływu pozwu/wniosku czy innego impulsu uruchamiającego postępowanie do sądu do momentu zakończenia sprawy. Należy podkreślić, że do czasu postępowania wlicza się także czas postępowanie przedsądowego – o ile było w sprawie konieczne[16]. Terminem końcowym jest natomiast wydanie ostatniego orzeczenia w sprawie i upływ terminu niezbędnego dla jego uprawomocnienia. Ustalone tak granice postępowania sądowego podlegają następnie ocenie zgodności z zasadą prawa do sądu.

Prawo do wniesienia skargi na przewlekłość przysługuje stronie, jeżeli w jej ocenie postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia sprawy[17]. Nie każda zwłoka jednak może być przyczyną stwierdzenia przewlekłości, lecz jedynie zwłoka nieuzasadniona. Ocena, czy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne, musi być dokonywana na podstawie zarówno analizy charakteru czynności, jak i stanu faktycznego sprawy[18]. Sąd może bowiem wykazać, że podejmował z należytą szybkością i starannością środki w celu zapobieżenia przewlekłości[19]. Nie w każdej sytuacji celowe byłoby stwierdzanie przewlekłości postępowania, ponieważ

---

[15] Postanowienia NSA z dnia 23 listopada 2004 r., OPP 52/04, Wok. 2005, nr 7–8, s. 72.

[16] Na podobne ujęcie czasu postępowania wskazywał K. Piasecki, *Przewlekłość sądowego postępowania w sprawach cywilnych – przyczyny i środki zaradcze*. NP 1989, nr 4, s. 31; także: K. Piasecki, *Procedury poprzedzające sądowe postępowanie cywilne*. Pal. 1985, nr 7–8, s. 11.

[17] K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych, materiał na konferencję sędziów Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych SN 16-18 maja 2005 r.*, s. 13–14 [maszynopis], cyt. za: P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*. Warszawa 2007, s. 17.

[18] Sprawa Bukowski przeciwko Polsce, Wyrok ETPCz z dnia 11 czerwca 2002 r., nr 38665/97, Lex 54076.

[19] Postanowienie SA w Katowicach z dnia 11 maja 2005 r., II S26/05, Lex nr 151808. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach, jedynie nadmierne odstępstwa od czasu koniecznego do wykonania określonych czynności sądowych mogą być uznawane za tworzące stan nieuzasadnionej zwłoki.

procedury postępowań są tak ukształtowana, iż może wystąpić sytuacja, w której sprawa rozpatrywana jest po raz kolejny przed sądem pierwszej instancji w wyniku wielokrotnego uchylania zapadających orzeczeń w interesie strony[20]. Wówczas, choć czas dokonania poszczególnych czynności odpowiadał będzie wymogom działania bez zbędnej zwłoki, jednak łączny czas postępowania może okazać się niezwykle długi. Według J. Przybylskiej, art. 6 Konwencji[21] wskazuje także na ogólna zasadę prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, dla której realizacji wymagana jest staranność postępowania mogąca przejawiać się w rozszerzeniu trwania postępowania dla dogłębnej analizy sprawy przez sąd[22]. ETPCz wskazuje, że jeżeli pewność postępowania jest jedyną przyczyną przewlekłości postępowania, wówczas nie ma podstawy do ochrony przed taką przewlekłością, bowiem rozsądny termin został zachowany.

Uprawnienia strony na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość

Należy wskazać, że sama ustawa o skardze na przewlekłość stwarza dla poszkodowanego w przypadku uwzględnienia skargi możliwość uzyskania quasi-odszkodowania w postaci kwoty pieniężnej wyznaczonej w kwocie od 2000 zł do 20 000 zł. Wypłaty dokonuje wówczas sąd prowadzący postępowanie, na które została wniesiona skarga. Taka kompensata ma charakter represyjny dla sądu. Świadczenie pieniężne zasądzone ma charakter swoistego zadość-

---

[20] Szerzej M. Romańska, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*. PS 2005, nr 11–12, s. 56.

[21] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 93.61.284.

[22] J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*. Rej. 2004, nr 9, s. 71.

uczynienia za opieszałość organów[23]. Sąd Najwyższy natomiast podkreślił, że suma pieniężna przyznawana od Skarbu Państwa rozumiana być powinna jako rekompensata za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[24]. Zmiana linii orzecznictwa nastąpiła w uchwale SN z dnia 23 marca 2006 r.[25] SN wskazał, iż kwota ta nie spełnia funkcji kompensacyjnej, a jedynie funkcje tymczasowej rekompensaty, w której realizacji nie można dopatrywać się konstytucyjnie zapewnionej gwarancji naprawienia szkody wynikłej z działania organów władzy publicznej. Swe stanowisko Sąd Najwyższy oparł na tym, że kwota jest zasądzana fakultatywnie, nadto jest z góry limitowana, a strona nie udowadnia zaistnienia szkody ani związku przyczynowego. Pełnej kwoty rekompensaty za przewlekłe postępowanie, pełnego zadośćuczynienia za krzywdy moralne i szkody majątkowe strona może dochodzić w odrębnym postępowaniu odszkodowawczym (art. 15 i 16 ustawy o skardze na przewlekłość). Jednakże na wysokość przyznanej kwoty bez wątpienia wpływa uszczerbek, jaki z tytułu przewlekłości poniósł poszkodowany. Sąd bada, jeżeli strona zażąda zasądzenia kwoty, jakiej szkody na skutek rzeczonej przewlekłości doznała strona. Obecnie po nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość w 2009 r.[26] sąd na żądanie, w przypadku uwzględnienia skargi, przyznaje obligatoryjnie sumę pieniężną. Na wysokość kwoty ma wpływ fakt, czy przewlekłość jest zależna jedynie od funkcjonowania sądu prowadzącego postępowanie czy także od działania strony składającej skargę, w choćby minimalnym stopniu.

---

[23] M. Krakowiak, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*. PPE 2005, nr 1–6, s. 19, stwierdza, iż jest to świadczenie quasi-odszkodowawcze, samo odszkodowanie jest uzależnione od wystąpienia szkody, świadczenie to tylko od stwierdzenia przewlekłości, chociaż wystąpienie skutku w postaci szkody w wyniku przewlekłości postępowania będzie zjawiskiem powszechnym.

[24] Postanowienia SN z dnia 14 kwietnia 2005 r. SPK 10/05, Lex nr 438509.

[25] Uchwała SN z dnia 23 marca 2007 r., III SPZP 3/05 OSNP 2006, nr 21–22, poz. 341.

[26] Ustawa z dnia 20.02.2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. 2009.61.498.

Strona jest uprawniona do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie przepisów k.c., jeżeli nie jest usatysfakcjonowana sumą przyznaną na podstawie art. 12 § 4 USkNarRozp. Ustalając kwotę odszkodowania, sąd odszkodowawczy niewątpliwi bierze pod uwagę sumę już zasądzoną dla poszkodowanego na podstawie art. 12 § 4 USkNarRozp.

Odpowiedzialność odszkodowawcza na podstawie art. 417^1 § 3 k.c.

Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu niewydania orzeczenia sądowego jest uwarunkowana spełnieniem przesłanek, do których należą: wystąpienie szkody w znaczeniu uszczerbku, jakie doznała strona postępowania, działanie powodujące szkodę w postaci zaniechania wydania władczego aktu indywidualnego, jakim jest orzeczenie sądowe, którego obowiązek wydania uregulowany został przepisem prawa, ponadto adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą a niewydaniem orzeczenia bądź przewlekłością postępowania, a także uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego wiążącego w zakresie stwierdzenia bezprawności zaniechania. Rekompensaty szkody z tytułu niewydania orzeczenia sądowego można dochodzić jedynie na podstawie art. 417^1 § 3 k.c., natomiast szkody związanej z przewlekłością wydania rozstrzygnięcia w określonych przypadkach także na podstawie art. 417 § 1 k.c.

W praktyce jednak niewydanie orzeczenia sądowego w ogóle w przypadku wszczęcia postępowania będzie sytuacją raczej niewystępującą, ponieważ strona, która stara się uzyskać odszkodowanie z tego tytułu, jest obowiązana wnieść skargę na przewlekłość postępowania. Dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 k.c. jest możliwe dopiero po wydaniu prawomocnego wyroku sądowego, a więc nie będzie to już przypadek szkody z tytułu niewydania orzeczenia w ogóle.

Wnioski końcowe

Pozytywnie należy ocenić nowelizację USkNarRozp. w 2009 r. wprowadzającą obligatoryjne na żądanie strony kwoty od 2 do 20 tys. zł w celu zwiększenia efektywności skargi na przewlekłość postępowania. Ponadto, k.c. zapewnienia możliwości dochodzenia odszkodowania, jeżeli strona nie wystąpiła ze skargą bądź kwota nie rekompensuje w całości jej szkody. Regulacja prawna sprzyja zatem realizacji konstytucyjnego prawa do odszkodowania z art. 77 ust. 1 z tytułu bezprawnego wykonywania władzy publicznej.

O efektywności i skuteczności środków pozwalających stronie na dochodzenie odszkodowania niewątpliwie, prócz istnienia samej regulacji prawnej, decyduje także wysokość i liczba zasądzanych odszkodowań na szczeblu krajowym, które są jeszcze niezadowalające. Dzieje się tak z uwagi na nieprecyzyjne scharakteryzowanie pojęcia ,,przewlekłości postępowania''.