



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 462 /OBSiL/2016

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2016 r.

Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do wskazanego przy piśmie DL-I-410-9/15/42 z 8 kwietnia 2016 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przekazuję w załączeniu opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

Z poważaniem

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

dr hab. Arkadiusz Bereza prof. nadzw.



Warszawa, dnia 22 kwietnia 2016 r.

Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (załączonego do pisma Ministra Sprawiedliwości DL-I-410-9/15/42 z dnia 8 kwietnia 2014 r.)

Opiniowany projekt ustawy dotyczy zmian przepisów prawnych o zróżnicowanym przedmiocie regulacji, zawartych w różnych aktach prawnych i nie pozostających ze sobą w związku. W ramach jednej ustawy nowelizującej miałyby dojść do istotnej zmiany ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki jak również ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przy czym w dość ograniczonym wymiarze, sprowadzającym się głównie do postępowania dyscyplinarnego. W odniesieniu do ustawy dotyczącej tzw. skargi na przewlekłość postępowania przewidziane w nowelizacji regulacje stanowią refleks najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz) w sprawach z udziałem Polski, stanowiącego źródło zobowiązania władz krajowych do podjęcia określonych inicjatyw legislacyjnych. Konieczność wprowadzenia postulowanych przez ETPCz rozwiązań nie budzi wątpliwości zwłaszcza, że projektowane zmiany mają sprzyjać zwiększeniu instytucjonalnych gwarancji prawa do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki poprzez złagodzenie wymogów formalnych skargi oraz uniemożliwienie sądom tzw. fragmentacji postępowania sprzyjającej ograniczeniu rozpoznawaniu skargi tylko do etapu na jakim znajduje się postępowanie. Natomiast w odniesieniu do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych asumpt do zmian – jak wynika z uzasadnienia projektu nowelizacji – stanowi analiza obecnie obowiązujących regulacji prawnych, która zdaniem projektodawcy ujawnia potrzebę podjęcia działań legislacyjnych. W uzasadnieniu projektu nie sposób jednak doszukać się jakichkolwiek konkretnych konkluzji wynikających z owej analizy, które przemawiałyby za wprowadzeniem przewidzianych w projekcie rozwiązań, zwłaszcza odnoszących się do zmian w katalogu kar dyscyplinarnych. Zmusza to do sformułowania wniosku, że projekt ustawy powinien zostać ograniczony i odnosić się wyłącznie do nowelizacji ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Brak funkcjonalnego związku pomiędzy dwoma objętymi projektem nowelizacji aktami prawnymi, w aspekcie w jakim miałyby dojść do ich nowelizacji, pozwala na konstatację,

zgodnie z którą ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych powinna stać się przedmiotem odrębnej inicjatywy legislacyjnej.

Odnosząc się do konkretnych propozycji zmian, przewidzianych w nowelizacji ustawy dotyczącej skargi na przewlekłość postępowania stwierdzić należy, iż postulowana modyfikacja kryteriów oceny pojęcia rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest niezbędna. Wątpliwości budzi jednak zaproponowane nowe brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy z uwagi na zbyt daleko idącą ogólnikowość przesłanek i warunków, których wystąpienie miałoby przesądzić o stwierdzeniu czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania. Rozwiązaniem znacznie bardziej trafnym i lepszym z praktycznego punktu widzenia byłoby podjęcie próby zdefiniowania stanu przewlekłości postępowania, chociażby poprzez możliwe w tym przypadku odniesienie się do określonych w przepisach proceduralnych terminów instrukcyjnych. Skarga przewidziana w ustawie powinna stanowić instytucjonalną gwarancję prawa do sądu w aspekcie rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Podkreślenia wymaga, że przyjmowanie w procesie stosowania prawa takiej interpretacji postanowień ustawy, która zmierza do ograniczenia skutków mających być przez nią wywoływanych, w postaci niedopuszczania do zwłoki w postępowaniu, uznać należy za naruszenie gwarancji podmiotowego prawa do sądu.

Za wadliwą uznać należy konstrukcję zmodyfikowanego systemu zagwarantowania adekwatnej wysokości rekompensaty za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Ustalanie sztywnych stawek należnej rekompensaty na poziomie ustawowym, poprzez wskazywanie konkretnych kwot pieniężnych, chociażby podstawy ku temu wypływały z ugruntowanego orzecznictwa (jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu) stanowi wyraz ograniczenia dyskrecjonalności orzeczniczej w tej materii. Nie sposób bowiem ustalić w przypadku tego rodzaju rekompensaty swoistego taryfikatora, w oparciu o który możliwym będzie dokonanie wyliczenia i wyceny, ile warta jest przewlekłość postępowania sądowego.

Podkreślenia wymaga, iż dotychczas przewidziany w ustawie system rekompensaty, skonstruowany został w sposób wyjątkowo nieprzemyślany i zawiły. Co za tym idzie, ustawodawca niespójnie rozwiązał kwestię roszczeń pieniężnych przysługujących skarżącemu wobec Skarbu Państwa (ewentualnie komornika w przypadku stwierdzenia przewlekłości prowadzonego przez niego postępowania) z tytułu naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Otóż przepis art. 12 ust. 4 ustawy przewiduje, w przypadku uwzględnienia skargi, możliwość przyznania, na żądanie skarżącego, odpowiedniej sumy pieniężnej nieprzekraczającej kwoty 20 tysięcy złotych, nie przesądzając przy tym czy rekompensata ta ma charakter odszkodowawczy. Z kolei art. 15 ust. 1 ustawy statuuje dopuszczalność dochodzenia przez skarżącego naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości, przesądzając jednocześnie w ust. 2 tego przepisu o prejudycjalności orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania, w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Natomiast przepis art. 16 ustawy przewiduje odesłanie do art. 417 Kodeksu cywilnego w zakresie naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy, w przypadku osób, które nie wniosły skargi

w trybie ustawy. Podkreślenia wymaga, iż Sąd Najwyższy nie dopuszcza możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, które prawomocnie się zakończyło. W takim przypadku skargę, jako wniesioną po terminie, pozostawia się bez rozpoznania (por. postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2004 r., sygn. akt III SPP 23/04, OSNKW 2005/2/16, Wokanda 2005/7-8/36, OSNP 2005/9/137).

Przyjęte w ustawie rozwiązanie jednoznacznie nie rozstrzyga kwestii czy przyznanie skarżącemu „odpowiedniej sumy pieniężnej”, o której mowa w art. 12 ust. 4, wyłącza dochodzenie odszkodowania lub zadośćuczynienia na zasadach ogólnych przewidzianych w przepisach Kodeksu cywilnego oraz czy ewentualne roszczenie miałoby charakter uzupełniający, choć należałoby się opowiedzieć za taką właśnie konstrukcją dopuszczalnych roszczeń. W literaturze podnosi się, że zasądzając „odpowiednią sumę pieniężną” sąd musi, mimo braku przepisu w omawianej ustawie, brać pod uwagę, czy strona, wskutek przewlekłości postępowania poniosła jakąkolwiek szkodę (krzywdę), a w razie odpowiedzi pozytywnej, skarżący musi udowodnić jej wysokość, dopiero wówczas możliwe jest zasądzenie „odpowiedniej sumy pieniężnej”. Możliwe będą przecież sytuacje, w których przewlekłość postępowania miała miejsce, lecz strona nie poniosła, bo obiektywnie nie mogła ponieść żadnej szkody. W takim przypadku sąd uznając skargę za uzasadnioną, może jednocześnie oddalić żądanie zasądzenia „odpowiedniej sumy pieniężnej” (zob. A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Monitor Prawniczy nr 11/2005, s. 534). Pogląd ten należy uznać za trafny, niemniej jednak trudno jest jednoznacznie określić charakter świadczenia przyznawanego na podstawie przepisów ustawy. Można bowiem twierdzić, że gdyby intencją ustawodawcy rzeczywiście było uzależnienie wysokości, przyznawanej na podstawie przepisów ustawy kwoty, od wysokości poniesionej przez skarżącego szkody, w ustawie powinno zostać użyte, klarowne na gruncie prawa cywilnego określenie odszkodowanie. Nie znajduje również żadnego racjonalnego uzasadnienia ograniczenie jego wysokości akurat do kwoty 20 tysięcy złotych, która z pewnością nie zaspokaja oczekiwań skarżących co do wysokości zasądzanych na ich rzecz rekompensat z tytułu przewlekłości postępowań sądowych.

W powyższym, poddawanym krytyce, aspekcie projektowana nowelizacja nie wprowadza jakichkolwiek zmian, pozostając przy istniejących, zdaje się jednak wadliwych rozwiązaniach oraz dodatkowo je komplikując poprzez wprowadzenie kolejnego „przelicznika” rekompensaty odnoszonej – tym razem – do długości trwania stanu przewlekłości.

W celu klarownego uregulowania kwestii roszczeń pieniężnych stron, związanych ze stwierdzeniem przewlekłości postępowania, należy postulować zmianę ustawy, polegającą na rezygnacji z rekompensaty finansowej przewidzianej w art. 12 ust. 4 ustawy i generalne odesłanie w tym zakresie do zasad ogólnych prawa cywilnego. Wydaje się to uzasadnione również z punktu widzenia szybkości postępowania, w którym sąd nie będzie musiał dodatkowo rozstrzygać o roszczeniu pieniężnym, a jedynie ograniczy się do badania czy w sprawie miała miejsce przewlekłość postępowania. W przypadku stwierdzenia przewlekłości, rzeczą strony stałoby się wówczas wykazanie w odrębnym postępowaniu rozmiaru szkody lub krzywdy oraz związku przyczynowego, z bezprawnym, bowiem naruszającym art. 45 ust. 1 konstytucji działaniem sądu (bądź komornika). Warto dodać, że rozwiązanie, w myśl którego w ramach

skargi następowałyby jedynie stwierdzenie przewlekłości postępowania, natomiast ewentualne odszkodowanie byłoby dochodzone przed sądem powszechnym w innym postępowaniu, również odpowiada postulowanemu przez ETPCz efektywnemu i realnemu systemowi zapobiegania przewlekłości postępowań.

Analizując zmiany projektowane w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, największe wątpliwości budzi rozszerzenie katalogu kar dyscyplinarnych o nowy rodzaj kary, polegającej na obniżeniu wynagrodzenia zasadniczego sędziego w układzie widełkowo-procentowym. W uzasadnieniu projektu nie sposób odnaleźć *ratio legis* dla tego rozwiązania, a przytoczony argument o większej elastyczności przy wymierzaniu kar zdaje się być, w tej sytuacji, zupełnie nieprzekonywujący. Sygnalizacji wymaga, iż wprowadzany projektowaną nowelizacją rodzaj kary (obniżenie wynagrodzenia) nie występuje powszechnie w regulacjach prawnych odnoszących się do postępowań dyscyplinarnych funkcjonujących w ramach innych aktów ustawowych i stanowi jednostkowe rozwiązanie. Odnaleźć można ją jedynie w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (art. 114) przy czym, nawet w tym przypadku, zauważalny jest dysonans w określeniu okresu na jaki kara ta może zostać orzeczona. W przypadku urzędników służby cywilnej obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25% może nastąpić w ramach kary dyscyplinarnej na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Natomiast w projektowanej ustawie w stosunku do sędziów okres ten miałby wynosić co najmniej 6 miesięcy, gdzie górną granicą byłyby 2 lata.

Jako, że ingerencja ustawodawcy w tak wrażliwą materię jaką są procedury dyscyplinarne powinna posiadać cechę komplementarności, którą opiniowanemu projektowi nowelizacji trudno przypisać, zasadna wydaje się rezygnacja z tej części projektowanej ustawy i poddanie jej dodatkowej analizie.

dr Przemysław Mijał

radca prawny