

149/9/A/2015

WYROK

z dnia 22 października 2015 r.

Sygn. akt SK 28/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 października 2015 r., połączonych skarg konstytucyjnych Adama Henclewskiego i Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego we Wrześni o zbadanie zgodności:

art. 8 ust. 2 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 (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.) w związku z art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 8 ust. 2 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 (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 oraz z 2009 r. Nr 61, poz. 498) w związku z art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący Adam Henclewski skargą konstytucyjną z 11 czerwca 2013 r. wniósł o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 listopada 2015 r. w Dz. U. poz. 1785.

naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa o skardze na przewlekłość postępowania lub u.s.p.p.) w związku z art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarżący przedstawił stan faktyczny sprawy, która jest podstawą skargi konstytucyjnej.

4 stycznia 2013 r. skarżący złożył skargę w trybie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, domagając się stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego w sprawie z powództwa M.M. przeciwko skarżącemu i L.H., toczącego się przed Sądem Okręgowym w Poznaniu, oraz zasądzenia od Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Poznaniu kwoty 5000 zł z tytułu przewlekłości postępowania. Postanowieniem z 13 lutego 2013 r., sygn. akt I AS 6/13, Sąd Apelacyjny w Poznaniu oddalił skargę, uznając, że w sprawie nie doszło do przewlekłości postępowania.

27 lutego 2013 r. skarżący wniósł zażalenie na powyższe postanowienie, domagając się jego zmiany i uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania. Postanowieniem z 7 marca 2013 r. Sąd Apelacyjny w Poznaniu odrzucił zażalenie, przyjmując, że na postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego zażalenie nie przysługuje.

1.2. W ocenie skarżącego bardzo ogólne i ramowe uregulowanie przez ustawodawcę procedury przed sądem, zainicjowanej skargą na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, uzasadnia wniosek, że dopuszczalność złożenia środka odwoławczego należy wywieść wprost z Konstytucji. Uprawnienie do złożenia środka zaskarżenia w niniejszej sprawie wynika z art. 78 Konstytucji, który jest dopełnieniem ogólnego prawa jednostki do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podkreślenia wymaga również wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Zdaniem skarżącego, brak unormowania w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania kwestii zaskarżalności orzeczeń w przedmiocie przewlekłości postępowania nie oznacza, że możliwość ta została wyłączona, ponieważ milczenie ustawodawcy nie powinno być uznawane za przesądzające o zamknięciu drogi sądowej. Dopuszczalność zażalenia na postanowienie w kwestii przewlekłości postępowania należy wywieść z art. 394 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.

1.3. Skarżący zajął stanowisko, że sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania działa jako sąd pierwszej instancji, a zatem wydawane przez ten sąd orzeczenia podlegają kontroli instancyjnej. Jednocześnie nie jest to postępowanie drugoinstancyjne ani *sui generis* o charakterze nadzorczym. Istotną rolę odgrywa w tym wypadku przedmiot postępowania oraz autonomiczny i samodzielny charakter orzeczeń. Nie ma znaczenia dla oceny charakteru postępowania okoliczność, że stosuje się w nim odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym, ponieważ o charakterze orzeczenia decyduje jego przedmiot, a nie procedura, na podstawie której ono zapada.

W ocenie skarżącego z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika, że Konstytucja nie przewiduje żadnych odstępstw od zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Jednocześnie postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest postępowaniem sądowym w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący kwestionuje twierdzenie, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie ma zastosowania do postępowań wadkowych. Odwołując się do wyroku Trybunału z 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 36), zwrócił uwagę, że orzeczenie to dotyczyło możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu o wstępnym ustaleniu wynagrodzenia syndyka. Trybunał zwrócił uwagę, że wadkowe rozstrzygnięcie o wstępnym określeniu wynagrodzenia syndyka, mimo że samo w sobie nie jest zaskarżalne, będzie podlegało kontroli sądowej w ramach ostatecznego określenia wynagrodzenia syndyka. Tymczasem postanowienie wydane w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie podlega zaskarżeniu i nie istnieje jakikolwiek inny mechanizm, który chroniłby stronę przed dowolnością czy arbitralnością sądów.

Jednocześnie skarżący uznaje za dyskusyjne zakwalifikowanie orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania jako rozstrzygnięcia w kwestiach wadkowych, ze względu na odrębny przedmiot i cel postępowania, inne strony postępowania i prejudycjalny charakter orzeczenia. Jest to postępowanie wadkowe jedynie w tym sensie, że jest ono prowadzone w toku postępowania co do istoty sprawy. W ramach tego postępowania rozstrzyga się jednak o kwestiach merytorycznych, dotyczących praw i obowiązków stron „stosunku sądowego”, powstałego między stroną postępowania a Skarbem Państwa, reprezentowanym przez właściwy sąd. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania ma charakter deliktowy, orzeczenie zapadłe w sprawie ma charakter rozstrzygnięcia co do istoty sprawy i wiąże sąd w odrębnym postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za przewlekłość postępowania.

Z uwagi na to, że postanowienie oddalające skargę na przewlekłość postępowania jest niezaskarżalne i zamyka możliwość dochodzenia roszczeń w postępowaniu cywilnym, sytuacja taka stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Zdaniem skarżącego postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania należy uznać za sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji – w tym zakresie skarżący odwołał się do stanowiska zajętego przez Trybunał w wyrokach z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109) i 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102). Jednocześnie uznał, że nie ma żadnych przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby ograniczenie prawa strony do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania, a ograniczenie takie stanowiłoby rażące naruszenie art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W szczególności uzasadnienia ograniczenia prawa do złożenia zażalenia nie można wywodzić z postulatu szybkości tego postępowania.

2. Skarżąca Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego we Wrześni skargą konstytucyjną z 4 kwietnia 2013 r. wniosła o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Skarżąca przedstawiła stan faktyczny sprawy, która jest podstawą skargi konstytucyjnej.

8 października 2012 r. skarżąca złożyła skargę w trybie ustawy o skardze na

przewlekłość postępowania, domagając się stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego w sprawie z powództwa skarżącego przeciwko Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej z siedzibą w Sopocie, toczącego się przed Sądem Okręgowym w Gdańsku, oraz zasądzenia od Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Gdańsku kwoty 5000 zł z tytułu przewlekłości postępowania. Postanowieniem z 20 listopada 2012 r., sygn. akt I S 149/12, Sąd Apelacyjny w Gdańsku oddalił skargę, uznając, że w sprawie nie doszło do przewlekłości postępowania, aczkolwiek stwierdzając w uzasadnieniu, że skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

14 grudnia 2012 r. skarżąca wniosła zażalenie na powyższe postanowienie, domagając się jego zmiany i uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania. Postanowieniem z 9 stycznia 2013 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku odrzucił zażalenie.

2.2. Skarżąca przytoczyła identyczną argumentację za niezgodnością zaskarżonych przepisów z przywołanymi wzorcami kontroli, jaka została zawarta w skardze konstytucyjnej Adama Henclońskiego.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2015 r. skargi konstytucyjne Adama Henclońskiego (sygn. SK 28/14) i Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego we Wrześni (sygn. SK 43/14) zostały połączone, ze względu na tożsamość przedmiotową, do wspólnego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt SK 28/14.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 16 kwietnia 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w zakresie, w jakim wyłącza w postępowaniu cywilnym możliwość złożenia zażalenia na oddalenie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Marszałek Sejmu wyraził wątpliwość, czy wydanie przez Trybunał orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżących. Przypominając cele skargi na przewlekłość postępowania zwrócił uwagę, że nawet strona, której skarga została oddalona lub odrzucona, nie ma zamkniętej drogi do dochodzenia roszczeń na drodze postępowania cywilnego.

4.2. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na wyrok Trybunału z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75), w którym Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 4 u.s.p.p. jest zgodny z art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Chociaż przedmiotem kontroli w tej sprawie był art. 12 ust. 4 u.s.p.p., to istota zarzutu sprowadzała się do badania zgodności z Konstytucją rozwiązania pozbawiającego komornika prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji, a zatem tej samej normy, która jest kwestionowana w niniejszym postępowaniu.

W opinii Marszałka Sejmu skarżący, konstruując zarzuty dotyczące kwestionowanej regulacji, nie wskazali żadnych nowych elementów, które nie byłyby przedmiotem badania przez Trybunał w sprawie o sygn. K 17/07. Rodzi to wątpliwości, czy nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci zasady *ne bis in idem*.

4.3. Zaskarżony art. 8 ust. 2 u.s.p.p. jest przepisem odsyłającym, który w kwestiach nieuregulowanych przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu zażaleniowym, w tym art. 394-398 k.p.c. Z kolei skarżący kwestionują brak

możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie rozstrzygające o skardze na przewlekłość postępowania. Zdaniem Marszałka Sejmu konsekwencją uwzględnienia zarzutów zawartych w skargach „musiałoby być objęcie hipotezą wskazanego przez skarżących w charakterze związkowego wzorca kontroli art. 394¹ § 2 k.p.c., także postanowień wydanych w trybie przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania”, co budzi poważne wątpliwości.

Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że skoro ustawa o skardze na przewlekłość postępowania reguluje instytucję odnoszącą się do wszystkich postępowań sądowych i egzekucyjnych, a wolą ustawodawcy miałyby być dopuszczenie zaskarżania postanowień zapadłych w przedmiocie skargi, to powinien on przewidzieć stosowne środki proceduralne we wszystkich rodzajach postępowań, a regulacja ta winna się znaleźć w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania. Pominięcie tych unormowań prowadzi do wniosku, że zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. nie ma podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o zażaleniu, ponieważ kwestia ta została uregulowana w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania, aczkolwiek w sposób negatywny.

W konsekwencji Marszałek Sejmu proponuje inny sposób ujęcia sentencji wyroku w postaci posłużenia się typową formułą zakresową odniesioną do art. 8 ust. 2 u.s.p.p. i rezygnacji z przywołanego związkowo art. 394¹ § 2 k.p.c.

4.4. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że wedle dominującego w doktrynie i orzecznictwie poglądu, postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest postępowaniem samodzielnym, lecz incydentalnym, o charakterze *quasi*-kontrolnym w stosunku do postępowania głównego. Nie jest również dopuszczalne wydanie przez sąd orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania po zakończeniu postępowania głównego, ponieważ kwestia zlikwidowania opieszałości sądu oraz nadania sprawie właściwego biegu staje się bezprzedmiotowa. W związku z tym postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania ma niesamoistny charakter, a jego podstawowym celem jest wymuszenie sprawnego rozpoznania sprawy.

Mając na uwadze charakter, specyfikę i cel postępowania w sprawie skargi na przewlekłość postępowania, nie sposób podzielić zarzutów skarżących. Nawet przyjęcie, że jest to sprawa w rozumieniu konstytucyjnym, nie pociąga za sobą konieczności kontroli instancyjnej orzeczenia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania. Gwarancja rozpoznania analizowanej skargi w dwóch instancjach sądowych koliduje bowiem z prawem jednostki do zakończenia bez zwłoki sprawy głównej. Możliwość przedłużenia postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania o kolejną instancję pozostaje w sprzeczności z istotą tego środka, który służy poprawie efektywności toczącego się postępowania. Ustawa zaś nie może kreować mechanizmu zmniejszającego jej własną skuteczność. Tym samym charakter postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przemawia za jego jednoinstancyjnością. Sąd przełożony działa w tym wypadku jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu, dlatego sąd stosuje przepisy o postępowaniu zażaleniowym, sama zaś skarga może być uznana za *quasi*-zażalenie. Sąd orzekający w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest więc sądem drugiej instancji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, jednoinstancyjny model postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie godzi w słuszny interes jednostki, a wręcz przeciwnie – jest z nim zgodny, ponieważ funkcją analizowanej skargi jest usprawnienie przewlekłego postępowania w sprawie głównej.

4.5. Według Marszałka Sejmu ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów została dokonana przez Trybunał w wyroku z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, w którym Trybunał wskazał argumenty za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość postępowania, które zachowują aktualność w niniejszej sprawie.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 25 czerwca 2015 r. zajął stanowisko, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania cywilnego w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Prokurator Generalny stwierdził, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. jest przepisem odsyłającym i sam nie przyznaje ani nie odbiera żadnych praw, a zatem nie może podlegać ocenie konstytucyjnej w oderwaniu od innych przepisów o charakterze merytorycznym. W niniejszej sprawie takim przepisem, który wprost wyłącza zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, jest art. 394¹ § 2 k.p.c.

5.2. Prokurator Generalny, analizując orzecznictwo przede wszystkim Sądu Najwyższego, wskazał na utrwaloną linię orzecniczą, wedle której postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter incydentalny, jest prowadzone w ramach postępowania co do istoty sprawy, rozpoznanie skargi odbywa się w ramach postępowania odwoławczego, natomiast wydane orzeczenie nie jest postanowieniem kończącym postępowanie, co powoduje, że nie podlega ono zaskarżeniu.

Prokurator Generalny przypomniał również poglądy na temat charakteru prawnego postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość wyrażone w orzecznictwie Trybunału. Podkreślił, że postanowienie Trybunału z 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 556), w którym został zawarty pogląd, że postępowanie wywołane skargą na przewlekłość nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, lecz nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, stanowi niewątpliwie pewne odstępstwo od dotychczasowej, jednolitej linii orzecniczej Trybunału w tej kwestii.

5.3. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że postępowanie zainicjowane skargą na przewlekłość postępowania niewątpliwie ma charakter incydentalny (wpadkowy), ponieważ jest prowadzone w toku postępowania w określonej sprawie, oraz ma charakter postępowania nadzorczego. Uznał również, że postępowanie to nosi także cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy, a więc ma za przedmiot odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

O odrębności analizowanego postępowania świadczy uregulowanie go w drodze osobnej ustawy, jego przedmiot i cel oraz prejudycjalny charakter. Rozstrzyga ono co do istoty o prawie skarżącego do żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania i zasądzenia kwoty pieniężnej, sąd zaś ocenia, czy w postępowaniu głównym sąd prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Postępowanie to toczy się pomiędzy innymi stronami niż postępowanie główne oraz inny jest sąd właściwy do rozpoznania skargi. Orzeczenie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter merytoryczny i rozstrzyga sprawę co do istoty, a nadto ma charakter prejudycjalny, bowiem postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub

zadośćuczynienie. Prejudycjalny charakter ma również postanowienie oddalające skargę na przewlekłość postępowania, ponieważ przesądza ono o braku zdarzenia w postaci przewlekłości postępowania, będącego przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej.

W konsekwencji postanowienia wydane w sprawach skarżących o oddaleniu skarg na przewlekłość postępowania są postanowieniami o charakterze merytorycznym, dotyczącymi istoty sprawy, które były pierwszymi orzeczeniami „w sprawie” wydanymi przez sądy pierwszej instancji. Mając na uwadze, że rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, to korzysta ona z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym.

II

Na rozprawie 22 października 2015 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i udzielili Trybunałowi dalszych wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność skarg konstytucyjnych i przedmiot kontroli.

1.1. Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do badania na każdym etapie rozpoznania sprawy, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 18 listopada 2009 r., sygn. SK 12/09, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 158). W szczególności możliwe jest przeprowadzenie badania skargi konstytucyjnej pod kątem spełnienia przesłanek postępowania, w tym przesłanek formalnych, także po zakończeniu określonej w art. 77 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK) procedury wstępnej kontroli i umorzenie postępowania w sytuacji, gdy wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione dopiero na tym etapie postępowania przeszkody (w niniejszej sprawie procedura wstępnej kontroli została przeprowadzona na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże bowiem stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51 i 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98 oraz powołane tam orzecznictwo).

W związku z powyższym również na obecnym etapie rozpoznania sprawy Trybunał jest uprawniony do zbadania, czy skargi konstytucyjne Adama Henclewskiego i Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego we Wrześni spełniają wszystkie wymagania określone w art. 79 Konstytucji oraz – ze względu na treść art. 134 pkt 1 i 3 ustawy o TK – we właściwych przepisach ustawy o TK z 1997 r.

1.2. Skarżący wnieśli o zbadanie zgodności art. 8 ust. 2 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 (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.; dalej: ustawa o skardze na przewlekłość postępowania lub u.s.p.p.) w związku z art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do art. 8 ust. 2 u.s.p.p., „[w] sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy”. Z uwagi na to, że obie skargi były wniesione w toku postępowania cywilnego, odpowiednie zastosowanie w sprawach skarżących znalazły przepisy o postępowaniu zażaleniowym z kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności art. 394-398 k.p.c. Odpowiednie stosowanie powyższych przepisów oznacza m.in. to, że sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania winien być traktowany jako sąd drugiej instancji w rozumieniu przepisów o postępowaniu zażaleniowym z kodeksu postępowania cywilnego.

Przepisy kodeksu postępowania cywilnego określają również, w jakich wypadkach od orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie przysługuje środek zaskarżenia. Stosownie do art. 394¹ § 2 k.p.c., „[w] sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie przysługuje także na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398¹, a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji”. Z uwagi na to, że w sprawie dotyczącej skargi na przewlekłość postępowania nie przysługuje skarga kasacyjna (por. art. 398¹ k.p.c.), a postanowienie sądu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest postanowieniem wydanym w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji, od postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie przysługuje środek odwoławczy, w szczególności zażalenie.

Skarżący przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynili normę prawną wyprowadzoną z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c., z której wynika, że od postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, w tym postanowienia oddalającego tę skargę, zażalenie nie przysługuje. Zaskarżone przepisy, przywołane przez sądy w sprawach skarżących w uzasadnieniu orzeczeń, były tym samym podstawą wydania przez sądy postanowienia o odrzuceniu zażalenia na postanowienie o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania. Trybunał w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony przez Trybunał w postanowieniach z: 9 lipca 2014 r., sygn. Ts 177/13 (niepubl.), oraz 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13 (OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 556), wedle którego „art. 394¹ § 2 *a contrario* k.p.c. wprost wyłącza zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, oraz na postanowienie wydane w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Przepis ten stanowi zatem regulację, do której odsyła art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. Z kolei art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. był podstawą rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim umożliwił zastosowanie sądowi apelacyjnemu art. 394¹ § 2 k.p.c. przy wydaniu postanowienia o odrzuceniu zażalenia”.

1.3. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być wyłącznie art. 8 ust. 2 u.s.p.p. Argumentował to twierdzeniem, że skoro ustawa o skardze na przewlekłość postępowania reguluje instytucję odnoszącą się do wszystkich postępowań sądowych i egzekucyjnych, a wolą ustawodawcy miałyby być

dopuszczenie zaskarżania postanowień zapadłych w przedmiocie skargi, to powinien on przewidzieć stosowne środki proceduralne we wszystkich rodzajach postępowań, a regulacja ta winna się znaleźć właśnie w tej ustawie. Pomińcie tych unormowań prowadzi do wniosku, że zgodnie z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. nie ma podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego o zażaleniu, ponieważ kwestia ta została uregulowana w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania, aczkolwiek w sposób negatywny.

Trybunał nie podziela stanowiska Marszałka Sejmu. Należy zwrócić uwagę, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. jest przepisem w pełni odsyłającym, który – w sprawach nieuregulowanych w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania – odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym obowiązujących w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Twierdzenie, że problematyka środka odwoławczego od rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania została przez milczenie ustawodawcy w sposób negatywny uregulowana w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania byłaby do obrony jedynie wówczas, gdyby ustawodawca nie odesłał do odpowiedniego stosowania innych przepisów w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie. Z treści art. 8 ust. 2 u.s.p.p. wynika tym samym, że brak uregulowania *expressis verbis* określonej kwestii dotyczącej procedowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania w analizowanej ustawie nie oznacza uregulowania jej w sposób negatywny, ale konieczność odpowiedniego zastosowania przepisów innych ustaw.

Na marginesie Trybunał pragnie zauważyć, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p., jako przepis odsyłający, samodzielnie nie kreuje ani nie ogranicza żadnych praw i obowiązków skarżących w postępowaniu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, a tym samym nie reguluje żadnych konstytucyjnych praw podmiotowych. Z tego względu samodzielnie nie mógłby stanowić przedmiotu kontroli w postępowaniu przed Trybunałem w trybie skargi konstytucyjnej.

1.4. Prokurator Generalny również zajął stanowisko, że odmiennie powinien kształtować się przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, wskazując, że winien to być art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania cywilnego w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny.

Trybunał nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego. Art. 394¹ § 2 k.p.c., wskazany jako związkowy przedmiot kontroli, określa bowiem sytuację, w których przysługuje zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji, bez względu jednak na to, czy sądem tym był sąd apelacyjny, czy też na przykład sąd okręgowy. Okoliczność, że w sprawach skarżących skargi na przewlekłość postępowania zostały oddalone postanowieniami wydanymi przez sądy apelacyjne, nie stanowi podstawy do ograniczenia rozpoznania skarg konstytucyjnych wyłącznie do sytuacji, w których sądem rozpatrującym skargę na przewlekłość postępowania, a zatem sądem drugiej instancji w rozumieniu art. 394¹ § 2 k.p.c., jest sąd apelacyjny.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że skarżący prawidłowo określili przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, wskazując na art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c.

1.5. Marszałek Sejmu wyraził również wątpliwość, czy wydanie przez Trybunał orzeczenia w niniejszej sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżących, ponieważ strona, której skarga na przewlekłość postępowania została

oddalona lub odrzucona, nie ma zamkniętej drogi do dochodzenia roszczeń związanych z przewlekłością postępowania na drodze postępowania cywilnego.

Trybunał odczytuje powyższą wątpliwość Marszałka Sejmu w kontekście przesłanki skargi konstytucyjnej, jaką jest aktualność naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej. Trybunał przypomina, że warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, m.in. wskazanie konkretnego naruszenia przysługującego skarżącemu prawa lub wolności konstytucyjnej. Dopiero owo konkretne naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych uzasadnia interes prawny skarżącego w żądaniu zbadania przez Trybunał konstytucyjności określonej ustawy lub innego aktu normatywnego (por. postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. Ts 56/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 84). Konkretne naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, uzasadniające interes prawny po stronie skarżącego, występuje zaś wówczas, gdy skarżący nie ma możliwości realizacji określonych praw lub wolności, przy czym brak ten nie wynika z zaniechań samego skarżącego (por. postanowienie TK z 14 września 2009 r., sygn. SK 51/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 127).

Trybunał zwraca uwagę, że argumenty Marszałka Sejmu – otwarta droga dochodzenia roszczeń związanych z przewlekłością postępowania na drodze postępowania cywilnego – wiążą się z możliwością realizacji przez skarżących prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji do wynagrodzenia szkody, jaka została im wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Tymczasem skarżący wskazują, że zaskarżone przepisy naruszyły zupełnie inne prawa podmiotowe – prawo do sądu, prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji i prawo do dwuinstancyjnego postępowania, uregulowane w art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Skarżący nie kwestionują, że zaskarżone przepisy uniemożliwiają im dochodzenie roszczeń cywilnych związanych z przewlekłością postępowania, ale to, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. uniemożliwiają wniesienie środka zaskarżenia od postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania. Przesłankę aktualności naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej należy łączyć w analizowanej sprawie z prawem do sądu, prawem do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji i prawem do dwuinstancyjnego postępowania, a nie z prawem do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Z uwagi na to, że skarżący rzeczywiście byli pozbawieni możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania, a w treści skarg konstytucyjnych wskazali, że ich zdaniem doszło w tym wypadku do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, Trybunał uznał, że spełniona jest przesłanka aktualności naruszenia prawa lub wolności konstytucyjnej.

1.6. Marszałek Sejmu wskazał także na możliwość ziszczenia się negatywnej przesłanki procesowej w postaci zasady *ne bis in idem*. Zwrócił uwagę, że w wyroku z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75), Trybunał orzekł, że art. 12 ust. 4 u.s.p.p. jest zgodny z art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Chociaż przedmiotem kontroli w tej sprawie był art. 12 ust. 4 u.s.p.p., to istota zarzutu sprowadzała się do badania zgodności z Konstytucją rozwiązania pozbawiającego komornika prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji w sprawie przyznania od niego „odszkodowania” w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika. Oznacza to, że przedmiotem rozpoznania była wywiedziona z art. 12 ust. 4 u.s.p.p. norma prawna, która nie przewiduje możliwości złożenia środka zaskarżenia od orzeczenia sądu uwzględniającego skargę na

przewlekłość postępowania i przyznająca skarżącemu odpowiednią sumę pieniężną.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. (obecnie art. 104 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK) Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność lub niedopuszczalność orzekania zachodzi między innymi wówczas, gdy kwestionowana norma była już przedmiotem kontroli w innej sprawie co do jej zgodności z Konstytucją. Gdy w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, ziszcza się ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. Gdy zaś w sprawie zachodzi tylko tożsamość przedmiotowa, ziszcza się przesłanka *ne bis in idem*, prowadząca do uznania orzekania za zbędne. Zasada *ne bis in idem* wyraża tym samym niedopuszczalność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał już wcześniej orzekał (zob. przykładowo postanowienia TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15 oraz 23 lipca 2014 r., sygn. SK 6/14, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 88).

Trybunał uznał, że o ile w sprawie o sygn. K 17/07 i w niniejszej sprawie zachodzi częściowo tożsamość postawionych zarzutów i wzorca konstytucyjnego, o tyle nie występuje identyczność zaskarżonych przepisów (norm), która uzasadniałaby umorzenie postępowania.

W obydwu sprawach podstawowy zarzut dotyczy braku możliwości zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania, a jako wzorce kontroli zostały wskazane art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, w niniejszej sprawie, skarżący przywołali również jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji. Niemniej w sprawie o sygn. K 17/07 przedmiotem kontroli był art. 12 ust. 4 u.s.p.p., w niniejszej zaś sprawie – art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. Dodatkowo analiza uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 17/07 oraz treści skarg konstytucyjnych w niniejszej sprawie wskazuje, że przedmiotem kontroli są różne normy prawne wywodzone z zaskarżonych przepisów. W sprawie o sygn. K 17/07, zainicjowanej wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej, Trybunał kontrolował brak możliwości zaskarżenia przez komornika orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji w sprawie przyznania od niego „odszkodowania” w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika. Badaniu pod kątem zgodności z Konstytucją była zatem poddana regulacja prawna, która wyłączała możliwość zaskarżenia przez organ władzy publicznej, którego postępowanie oceniane było przez pryzmat kryteriów przewlekłości postępowania, orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania i przyznającego skarżącemu stosowną sumę pieniężną. Tymczasem w niniejszej sprawie, zainicjowanej skargami konstytucyjnymi, Trybunał kontroluje brak możliwości zaskarżenia przez stronę postępowania głównego orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji oddalającego skargę na przewlekłość postępowania głównego. Badaniu pod kątem zgodności z Konstytucją podlega zatem regulacja prawna, która wyłącza możliwość zaskarżenia przez stronę postępowania głównego, a nie organ prowadzący owo postępowanie, orzeczenia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania, a nie orzeczenia stwierdzającego ową przewlekłość i przyznającego skarżącemu stosowną sumę pieniężną.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie, w kontekście wyroku Trybunału z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa w postaci *ne bis in idem*.

1.7. Wobec powyższego Trybunał uznał, że skargi konstytucyjne skarżących spełniają wymagania stawiane przez Konstytucję oraz ustawę o TK z 1997 r.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Skarżący jako wzorce kontroli wskazali art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo do sądu. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo to obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie,
- 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. np. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29 i 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Prawo do sądu jest rozumiane zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje m.in. takie ukształtowanie warunków realizacji prawa do sądu, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego (por. wyroki TK z: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8 i 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78).

Sama Konstytucja formułuje pewne wymagania dotyczące właściwego ukształtowania prawa do sądu, w szczególności w art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 Konstytucji. Jednym z elementów prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy jest tym samym prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji oraz rozpoznanie sprawy w postępowaniu dwuinstancyjnym. Dwuinstancyjność postępowania ma na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (por. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 i 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08).

Decydujące znaczenie dla realizacji prawa do sądu ma ustalenie zakresu pojęcia „sprawy”, której rozpatrywanie ma następować zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie przypominał, że termin „sprawa” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej) – a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyroki TK z: 6 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114; 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04 i 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06). Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest tym samym prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki (por. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw

jednostki, jak i prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim wypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (por. wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12).

2.2. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, „[k]ażda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Przepis ten odnosi się zarówno do postępowania sądowego, jak i administracyjnego. Można z niego wywieść skierowany do prawodawcy postulat takiego ukształtowania procedury, aby w miarę możliwości przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia, czyli środka prawnego, którego cechą jest umożliwienie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia lub decyzji (por. wyroki TK z: 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49; 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32 i 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06).

Konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej, która to zasada wynika nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także z art. 2 Konstytucji, i jest „wartością samą w sobie” (por. wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118 i 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05).

Niemniej zasada zaskarżalności orzeczeń lub decyzji pierwszoinstancyjnych nie ma charakteru absolutnego – możliwość wprowadzenia wyjątków od tej zasady została przewidziana wprost w art. 78 Konstytucji. Wyjątki te muszą być umotywowane zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100). Przewidziana w Konstytucji możliwość wprowadzenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń lub decyzji wydanych w pierwszej instancji nie oznacza bowiem dowolności czy też pełnej, niczym nieskrępowanej swobody ustawodawcy w tym zakresie, chociaż Konstytucja nie wskazuje ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego dopuszczalnych wyjątków (por. wyroki TK z: 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03 i 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64). Odstępstwo do reguły wynikającej z art. 78 Konstytucji winno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania możliwości wniesienia środka odwoławczego (por. wyroki TK z: 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92 i 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04). Wyjątki powinny być ustanowione na podstawie istotnego materialnego lub proceduralnego kryterium, pozwalającego w sposób jasny i przekonujący uzasadnić odstępstwo od zasady sformułowanej w art. 78 Konstytucji. Jednocześnie nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych (por. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42 i 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04).

Trybunał zwracał uwagę, że „[g]ranice prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wyznacza skończona liczba instancji oceniających zgodność z prawem działań organów władzy publicznej. W pewnym momencie musi zapaść rozstrzygnięcie, które nie podlega kontroli innych organów i z którym wiąże się domniemanie zgodności z prawem, niepodlegające obaleniu w dalszym postępowaniu. Wątpliwości mogą natomiast dotyczyć liczby i rodzaju instancji, w których dana sprawa jest rozstrzygana, albo – inaczej mówiąc – etapu procedury, po którym ustawodawca wyłącza możliwość kwestionowania domniemania

zgodności orzeczenia sądowego z prawem. Mnożenie instancji i środków prawnych nie jest najskuteczniejszym sposobem zapewnianym przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej” (wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39; por. także wyroki TK z: 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08 i 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10).

Art. 78 Konstytucji winien być interpretowany na gruncie wykładni systemowej Konstytucji (por. wyroki TK z: 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04 i 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11). W związku z tym w wypadku postępowania sądowego należy go ściśle wiązać z treścią art. 176 ust. 1 Konstytucji. Wyjątki od zasady zaskarżalności orzeczeń lub decyzji pierwszoinstancyjnych, dopuszczalne na gruncie art. 78 zdanie drugie Konstytucji, nie mogą prowadzić do naruszenia normy wynikającej z art. 176 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającej co najmniej dwuinstancyjne postępowanie sądowe i nieprzewidującej w tym zakresie żadnych odstępstw (por. wyrok TK z 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04).

2.3. Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji, odnoszący się do postępowania sądowego, stanowi, że „postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Wyrażona przez ten przepis zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego jest jednym z istotnych elementów treści prawa do sądu. Ustrojodawca nie przewidział żadnych odstępstw od powyższej zasady. W związku z tym dopuszczalność ustanowienia wyjątków od zasady zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, przewidziana w art. 78 Konstytucji, nie dotyczy postępowań sądowych, bowiem art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi *lex specialis* względem art. 78 Konstytucji (por. wyroki TK z: 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 i 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Niemniej wyrażony w art. 176 ust. 1 Konstytucji wymóg dwuinstancyjności postępowania sądowego dotyczy tylko postępowań, w których dochodzi do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, w których sprawa w rozumieniu Konstytucji jest przedmiotem rozstrzygnięcia sądu *meriti*, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe (sądu pierwszej instancji), a następnie rozstrzygnięcie to musi zostać poddane kontroli sądu drugiej instancji, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 176 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11).

2.3.1. Trybunał zwracał uwagę, że systematyka Konstytucji oraz brzmienie art. 176 ust. 1 Konstytucji wskazują, że odnosi się on do pojęcia „postępowania sądowego” jako całości, czyli złożonego procesu prawnie istotnych czynności sądów, których zadaniem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). W związku z tym wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarancja dwuinstancyjności postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, czyli rozstrzyga o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki, i nie działa tylko jako organ ochrony prawnej, czyli nie kontroluje jedynie aktów władzy publicznej w celu ochrony jednostki przed arbitralnością działania władzy (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2006 r., sygn. Ts 207/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 225 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09 i 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12).

„Umieszczenie art. 176 ust. 1 w rozdziale VIII Konstytucji «Sądy i Trybunały» nakazuje przyjąć, że użyte w nim pojęcie «postępowanie sądowe» trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem

wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Polega ono na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych. W tym sensie «postępowanie sądowe» z art. 176 ust. 1 Konstytucji oznacza postępowanie, w którym dochodzi do wydania merytorycznego orzeczenia co do istoty sprawy» (wyrok TK z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109).

2.3.2. Trybunał zwracał uwagę, że „literalne ujęcie dyspozycji art. 176 ust. 1 Konstytucji ma postać dyrektywy generalnej i dotyczy ogółu (całej klasy) postępowań sądowych, bez konstytucyjnego rozróżnienia, czy postępowanie sądowe (i zapadające w nich orzeczenia) odnoszą się do rozstrzygnięcia o *meritum* sprawy sądowej czy też dotyczą rozstrzygnięcia (orzekania) o kosztach postępowania» (wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05).

W związku z tym „zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Zasada dwuinstancyjności ma zastosowanie w tym wypadku, gdy sąd pierwszej instancji rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji. Zasada ta odnosi się nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, ale może obejmować również te kwestie wpadkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu» (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08; por. także wyroki TK z: 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09; 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11 i 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13).

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że pod pojęciem sprawy na gruncie Konstytucji należy rozumieć wszelkie sytuacje, bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, zarówno w relacji do innych równorzędnych podmiotów, jak i w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50; 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 i 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08). „W konsekwencji, stanowiący rozwinięcie prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji ustrojowy obowiązek ukształtowania dwuinstancyjnego postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której a) zachodzi konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, b) na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawnych, c) o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, d) gdy wykluczona jest arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę» (wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09).

2.4. Zasada dwuinstancyjności postępowania nie wymaga, aby w każdej kwestii incydentalnej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wpadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (por. wyroki TK z: 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09 i 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09). W związku z tym ustawodawca może, a niekiedy musi przyznać prawo do zaskarżania orzeczeń, które nie rozstrzygają sprawy w rozumieniu Konstytucji, a dotyczą jedynie tzw. kwestii incydentalnych (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09).

Trybunał zwracał już uwagę, że „kwestie wypadkowe, incydentalne, tworzą bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia «w sprawie», czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wypadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza” (wyrok TK z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09). Wyznacznikiem w tym wypadku jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, której istotnym aspektem jest zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażona w art. 78 Konstytucji. Zasada ta może uzasadniać konieczność ustanowienia środków zaskarżenia w niektórych kwestiach wypadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji.

2.5. W związku z powyższym Trybunał uznał, że prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji, należy analizować przez pryzmat tego, czy sąd pierwszej instancji, działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, czyli rozstrzyga merytorycznie o prawach i wolnościach jednostki. Jeżeli przedmiotem postępowania sądowego w pierwszej instancji jest rozpatrywanie przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości sprawy w rozumieniu Konstytucji, aktualizuje się wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji obowiązek zapewnienia stronom dostępu do środka zaskarżenia i możliwości rozpoznania sprawy w drugiej instancji, od której to zasady ustrojodawca nie dopuszcza żadnych wyjątków. Jeżeli z kolei przedmiotem postępowania sądowego w pierwszej instancji nie jest rozpatrywanie sprawy w rozumieniu Konstytucji lub sąd działa tylko jako organ ochrony prawnej, nie aktualizuje się wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji wymóg dwuinstancyjnego postępowania, a konieczność ustanowienia środka zaskarżenia może w pewnych wypadkach wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.

3. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie oddalenia skargi na przewlekłość postępowania pozostaje w zgodzie z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego, wyrażoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji, oraz zasadą zaskarżalności orzeczeń, wynikającą z zasady sprawiedliwości proceduralnej, a mającą zakorzenienie w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Odpowiedź na powyższe pytanie wymaga w pierwszej kolejności analizy charakteru przyjętego przez ustawodawcę modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania i rozważenia, czy orzekanie przez sąd w przedmiocie przewlekłości postępowania jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli tak jest, wówczas brak możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania do sądu drugiej instancji będzie niezgodny z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego wynikającą z art. 176 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji także z zasadą zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i zasadą sprawiedliwości proceduralnej, wynikającymi z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Jeżeli zaś orzekanie w przedmiocie przewlekłości postępowania nie jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, wówczas art. 176 ust. 1 Konstytucji będzie nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie. Niemniej konieczne będzie wówczas rozważenie,

czy ze względu na charakter postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania z zasady sprawiedliwości proceduralnej, wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, której istotnym aspektem jest zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażona w art. 78 Konstytucji, nie wynika jednak konieczność ustanowienia środka zaskarżenia od postanowienia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania.

4. Charakter prawny postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania.

4.1. Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym została wprowadzona do porządku prawnego ustawą z 17 czerwca 2004 r. Z kolei ustawą 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. Nr 61, poz. 498; dalej: ustawa nowelizująca) rozszerzono możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania także na postępowanie przygotowawcze.

W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawca zwrócił uwagę, że *ratio legis* art. 45 ust. 1 Konstytucji sprowadza się m.in. do tego, aby stworzyć mechanizm prawny pozwalający obywatelowi na skuteczne „wymuszenie” rozpoznania jego sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Głównym celem skargi na przewlekłość postępowania miało być tym samym stworzenie mechanizmu prawnego, bazującego na rozwiązaniu przyjętym we Włoszech, gwarantującego przeprowadzenie postępowania sądowego w rozsądnym terminie, a zatem „wymuszającego” rozpoznanie sprawy przez sąd. Jednocześnie podkreślono, że nie ma przeszkód, aby strona, która poniosła szkodę na skutek przewlekłego rozpoznania sprawy dochodziła jej wyrównania na ogólnych zasadach prawa cywilnego, także po prawomocnym zakończeniu sprawy (por. uzasadnienie projektu ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, s. 1-9).

Projektodawca wskazał, że „[p]ostępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowano jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Nie jest to więc postępowanie autonomiczne na wzór ustawy włoskiej. Za przyjęciem takiego modelu postępowania przemawiają dwa podstawowe argumenty. Po pierwsze, postępowanie autonomiczne musi zakładać dwuinstancyjność (zasada konstytucyjna), co stwarza realne niebezpieczeństwo nadmiernego jego wydłużenia. Niweczy to istotę i sens wprowadzenia odrębnej skargi na przewlekłość. Po drugie, doświadczenia wynikające ze stosowania ustawy włoskiej wskazują, że przyjęty tam model dwuinstancyjnego postępowania, a nadto możliwość zaskarżenia orzeczenia kasacją spowodowały, że sądy rozpoznając liczne skargi na przewlekłość doprowadzają w efekcie do dalszego przedłużania postępowania co do istoty sprawy” (uzasadnienie projektu ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, s. 10-11).

Również w projekcie ustawy nowelizującej, wniesionym do Sejmu nieco ponad cztery lata od wejścia w życie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, projektodawca podkreślił, że „postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania uregulowane jest jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w ramach postępowania co do istoty sprawy” (uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, s. 4). W opinii prawnej na temat projektu ustawy nowelizującej T. Zembruski stwierdził, że „[s]korzystanie z przedmiotowego środka prawnego wszczyna, toczony w ramach sprawy głównej postępowanie wypadkowe, które przede wszystkim służy usunięciu przeszkód i okoliczności utrudniających, czy nawet uniemożliwiających rozpoznanie sprawy *in merito*” (T. Zembruski, *Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej*

zwłoki (druk sejmowy nr 1281), s. 1).

4.2. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie w swoich orzeczeniach wypowiadał się na temat regulacji prawnej skargi na przewlekłość postępowania.

4.2.1. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wskazuje, że prezentowane są w nim dwa nurty dotyczące charakteru prawnego postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania.

Wedle pierwszego, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania traktowane jest jako odrębne postępowanie względem postępowania głównego, jego przedmiotem zaś jest odrębna sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W postanowieniu z 7 lipca 2010 r., sygn. Ts 341/08 (OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 340), Trybunał zajął stanowisko, że „postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem szczególnym ze względu na jego cel oraz przedmiot. Celem tego postępowania jest ochrona praw osób domagających się sądowego rozstrzygnięcia oraz jego wykonania. Przedmiotem tego postępowania jest badanie zgodności z prawem postępowania sądów oraz innych podmiotów wykonujących władztwo publiczne w zakresie, w jakim powinny one zagwarantować wykonanie wskazanego wyżej prawa (...) Sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest ustalenie, czy doszło do przewlekłości postępowania oraz czy przyczyną tej przewlekłości jest niegodne z prawem działanie podmiotu wykonującego władztwo publiczne, jakim jest komornik”.

Powyższe stanowisko Trybunał potwierdził w postanowieniu z 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13, stwierdzając, że „postępowanie wywołane skargą na przewlekłość postępowania – mimo wypadkowego charakteru – nie jest tylko *sui generis* postępowaniem nadzorczym, ale nosi cechy postępowania odrębnego w stosunku do postępowania, którego przewlekłość dotyczy (por. przywołaną przez skarżącą w zażaleniu uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05). Przemawia za powyższym stanowiskiem przede wszystkim uregulowanie tej problematyki w drodze osobnej ustawy (*in casu*: w ustawie z 2004 r.), a także materia rozstrzygana w tym postępowaniu, tj. nie ocena prawidłowości zastosowania w sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego przy wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia (jak ma to miejsce w ramach kontroli apelacyjnej), ale zbadanie i ocena tego, czy sąd (*in casu*: sąd cywilny) prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez uzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 *in medio* Konstytucji). Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest wydanie postanowienia, które ma wpływ na pozycję prawną jednostki, a mianowicie: na realizację jej prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji”.

Wedle drugiego nurtu, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest jedynie postępowaniem wypadkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, Trybunał podzielił pogląd Sądu Najwyższego, który stwierdził, że postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, skarga zaś nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym, stosownie do art. 176 ust. 1 Konstytucji. Niemniej Trybunał wskazał również, że „[s]karga na przewlekłość postępowania ma szczególny charakter jako gwarancja prawa do sądu. Mamy tu do czynienia z dwustopniową gwarancją wolności i praw konstytucyjnych: podstawową gwarancją tych wolności i praw stanowi prawo do sądu, a na wypadek gdyby prawo to nie było właściwie realizowane, stronie przysługuje skarga na przewlekłość postępowania. Skarga na przewlekłość postępowania

jest zatem z jednej strony subsydiarnym środkiem dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, z drugiej strony instrumentem skutecznego egzekwowania konstytucyjnego prawa do sądu” (por. tak samo postanowienie TK z 24 maja 2012 r., sygn. Ts 347/11, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 532).

W wyroku z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, Trybunał – opowiadając się za jednoinstancyjnością postępowania w sprawie skargi na przewlekłość – wskazał, że za takim rozwiązaniem przemawia jego akcesoryjny charakter, ponieważ postępowanie to skonstruowano jako „składnik toku sprawy głównej”. Nie jest to nowe postępowanie autonomiczne (samodzielne), ale postępowanie incydentalne w ramach tego, które dotyczy istoty sprawy. Przedmiot skargi na przewlekłość powoduje, że postępowanie to nie jest objęte gwarancją rozpoznania skargi przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (por. podobnie postanowienie TK z 15 listopada 2012 r., sygn. Ts 292/10, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 34).

W postanowieniu z 24 maja 2012 r., sygn. Ts 347/11, Trybunał po raz kolejny zajął stanowisko, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość ma charakter wpadkowy i jest elementem postępowania co do istoty sprawy, a zatem przedmiot skargi nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji i nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym.

Z kolei w postanowieniach z 4 listopada 2013 r., sygn. Ts 116/13, i 19 lutego 2014 r., sygn. Ts 177/13, Trybunał stwierdził, że postępowanie zainicjowane skargą na przewlekłość postępowania nie jest postępowaniem prowadzonym przed sądem, przed którym rozpoczyna się postępowanie kończące się rozstrzygnięciem co do istoty sprawy. Istotą sprawy jest bowiem kwestia zasadności roszczenia cywilnego lub ocena odpowiedzialności karnej oskarżonego, zaś sąd apelacyjny, orzekający w przedmiocie przewlekłości postępowania, nie odnosi się w ogóle do istoty sprawy, lecz jedynie bada, czy istnieją podstawy do stwierdzenia, że w danym postępowaniu sądowym planowanie i przeprowadzanie czynności nie jest nadmiernie rozciągnięte w czasie, rozwleczone i wyraźnie przedłużające tok czynności. Jest to *sui generis* postępowanie nadzorcze, mające charakter wpadkowy (incydentalny), które jest prowadzone w ramach postępowania co do istoty sprawy.

Podsumowując powyższą analizę Trybunał w niniejszym składzie stwierdził, że w orzecznictwie Trybunału dominuje stanowisko, wedle którego postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest jedynie postępowaniem wpadkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.2.2. W orzecznictwie Trybunału prezentowane są również dwa poglądy na temat tego, czy w postępowaniu w przedmiocie przewlekłości postępowania sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości, czy jako organ ochrony prawnej.

Wedle pierwszego, sąd w ramach postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość działa jako organ wymiaru sprawiedliwości, rozstrzygając merytorycznie o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki.

W powyższym kierunku wypowiedział się Trybunał w postanowieniu z 18 grudnia 2014 r., sygn. Ts 116/13, stwierdzając, że o uznaniu postępowania wywołanego skargą na przewlekłość za postępowanie odrębne w stosunku do postępowania, którego dotyczy skarga, przemawia materia rozstrzygana w tym postępowaniu, czyli ocena tego, czy sąd prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez uzasadnionej zwłoki, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. „Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest wydanie postanowienia, które ma wpływ na pozycję prawną jednostki, a mianowicie: na

realizację jej prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji”.

Wedle drugiego poglądu, sąd w ramach postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość działa jedynie jako organ ochrony prawnej.

W postanowieniu z 7 grudnia 2009 r., sygn. Ts 87/09 (OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 53), Trybunał wskazał, że skarga na przewlekłość jest jedynie środkiem dyscyplinującym sądy, mającym zapewnić szybką reakcję na trwającą zwłokę w czynnościach sądu, jej celem zaś jest doraźna interwencja, przeciwdziałająca trwającej przewlekłości postępowania. Z kolei w wyroku z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, Trybunał wprost stwierdził, że przyznanie przez sąd sumy pieniężnej w razie uwzględnienia skargi na przewlekłość „należy zaliczyć do czynności z zakresu ochrony prawnej, nie zaś do czynności związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Tym samym art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi niewłaściwy wzorzec kontroli konstytucyjności”.

4.3. W orzecznictwie Sądu Najwyższego również prezentowane są dwa poglądy na temat charakteru prawnego postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania.

Wedle pierwszego, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania traktowane jest jako odrębne postępowanie względem postępowania głównego, jego przedmiotem zaś jest odrębna sprawa.

W uchwale z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05 (OSNP nr 19/2005, poz. 312), Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że regulacja prawna postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania „wskazuje jednoznacznie na to, że wprawdzie w sensie funkcjonalnym kwestia zarzutu «przewlekłości postępowania» ma zawsze charakter pochodny (wtórny) i zarazem incydentalny (wpadkowy) względem innego toczącego się «postępowania w określonej sprawie» (mającego charakter postępowania pierwotnego i podstawowego zarazem), skoro «zarzut przewlekłości» odnosi się do toczącego się już «postępowania w sprawie» (art. 2 ustawy). Tym niemniej, w sensie prawnoprocesowym «postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania» ma jednak charakter postępowania odrębnego względem «postępowania w określonej sprawie», którego ono dotyczy: (a) odmienny jest bowiem przedmiot i cel tego postępowania (art. 2 i art. 6 ustawy), (b) toczy się ono pomiędzy innymi stronami i inny jest sąd właściwy do rozpoznania tej skargi (art. 3 i art. 10 ustawy), (c) w postępowaniu tym w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie «należy stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym, obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy» (art. 8 ust. 2 ustawy), a ponadto (d) ustawodawca przesądził równocześnie i o tym, że wydane w wyniku tego postępowania «postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania» (art. 15 ust. 2 ustawy – skutek prejudycjalny); i wreszcie, co nie mniej istotne, (e) właściwymi w sprawach ze «skargi na przewlekłość postępowania» są wyłącznie sądy i toczy się ono «od początku do końca» przed sądami”.

Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że „zgodna z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjnego postępowania sądowego wykładnia przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nakazuje stanąć na stanowisku, że: skoro (a) postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem odrębnym w stosunku do postępowania, którego przewlekłości dotyczy ta skarga, albowiem jego przedmiotem jest «nowa sprawa» i dotyczy ono «innych stron», a przy tym (b) postępowanie to wszczynane jest i «od początku do końca» toczy się wyłącznie przed sądem oraz (c) wydane w wyniku tego postępowania orzeczenie – postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w ewentualnym przyszłym postępowaniu cywilnym, w którym skarżący może dochodzić od

strony przeciwnej odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu stwierdzonej przewlekłości postępowania, to (d) sformułowane w art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki odesłanie prawne, wedle którego «w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy», w żadnym razie nie daje podstawy do utożsamiania «skargi na przewlekłość postępowania» z «zażaleniem»”.

Analizując zagadnienie dopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia od postanowienia w przedmiocie przewlekłości postępowania, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że „z jednej strony – względ na «szybkość postępowania» nie może w żadnym razie uzasadniać pozbawienia strony możliwości skorzystania z przysługującego jej z mocy ustawy środka zaskarżenia i równocześnie, z drugiej strony – jeżeli korzystając z przysługującego jej prawa, strona wnosi skargę na przewlekłość postępowania, każda ze stron tego postępowania (w tym także strona skarżąca) musi w konsekwencji liczyć się z koniecznością wydłużenia czasu trwania tego postępowania, którego skarga dotyczy, o czas niezbędny na rozpoznanie wniesionej skargi i w przyszłości nie może skutecznie zarzucić zaistniałej z tej przyczyny «przewlekłości postępowania» (*volenti non fit iniuria*)”.

Wedle drugiego poglądu, postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest jedynie postępowaniem wypadkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 17 listopada 2004 r., sygn. akt III SPP 42/04 (OSNP nr 5/2005, poz. 71), mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że skarga na przewlekłość ma charakter wstępny i stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą trwającej przewlekłości postępowania, jej celem zaś jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu. Postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość jest postępowaniem incydentalnym (wypadkowym) w ramach postępowania co do istoty sprawy, skarga zaś jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego. Tym samym rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. Sąd Najwyższy stwierdził również, że „[p]ostępowania ze skargi na przewlekłość nie można traktować jako samodzielnej, oddzielnej sprawy choćby ze względu na niepełną (ułomną) możliwość udziału w niej Skarbu Państwa (prezesa właściwego sądu). Postanowienia rozstrzygające skargę na przewlekłość postępowania mają wprawdzie pewną szczególną cechę, polegającą na wiążącym charakterze w innym postępowaniu w przypadku stwierdzenia przewlekłości, ale z pewnością nie korzystają z powagi rzeczy osądzonej”.

W kolejnej uchwale składu siedmiu sędziów z 21 września 2005 r., sygn. akt I KZP 24/05 (OSNKW nr 10/2005, poz. 89), Sąd Najwyższy podkreślił, że zamiarem ustawodawcy było ukształtowanie postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania jako postępowania wypadkowego w ramach postępowania co do istoty sprawy. W konsekwencji „procedura rozpoznawania skargi nie jest postępowaniem pierwszej ani drugiej instancji, ale *sui generis* postępowaniem sądowym o charakterze nadzorczym. Z ustawy wynika, że skarga na przewlekłość postępowania stanowi w istocie doraźną interwencję przeciwdziałającą bieżącej (trwającej) przewlekłości postępowania. Jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego” (por. także postanowienie SN z 19 stycznia 2006 r., sygn. akt III SPP 165/05, OSNP nr 23-24/2006, poz. 376).

W postanowieniu z 3 października 2005 r., sygn. akt III SO 19/05 (OSNP nr 24/2005, poz. 403), Sąd Najwyższy powtórzył, że postępowanie ze skargi na przewlekłość

postępowania jest postępowaniem incydentalnym (wpadkowym) w ramach postępowania co do istoty sprawy, natomiast skarga na przewlekłość postępowania jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego, jakim jest zażalenie. Prezentując argumentację podobną do zawartej w uchwale z 17 listopada 2004 r., Sąd Najwyższy podkreślił, że „[p]onieważ jest to postępowanie incydentalne, to nie stosuje się do niego przepisów Konstytucji przyznających stronie prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78) oraz przewidujących dwuinstancyjność postępowania (art. 176). Jednoinstancyjność ma na celu przyspieszenie postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania”.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 23 marca 2006 r., sygn. akt III SPZP 3/05 (OSNP nr 21-22/2006, poz. 341), mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że „[s]karga na przewlekłość postępowania jako środek doraźny, wypadkowy, mający na celu natychmiastowe usprawnienie procesu, zgłaszana wyłącznie w toku postępowania w sprawie, w sposób bezpośredni ma służyć realizacji prawa do sądu w sprawie, w której doszło do naruszenia prawa do rozpoznania jej w rozsądnym terminie”, a zatem pełni funkcję publicznoprawną, sprowadzającą się do wymuszenia sprawnego działania organów sądowych, a tym samym realizacji zagwarantowanego jednostce przez Konstytucję prawa do sądu. W związku z tym „podczas gdy sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji («każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd») jest dochodzenie pieniężnej rekompensaty za przewlekłość postępowania, to sprawą nie jest kwestia związana z uruchomieniem incydentalnych procesowych mechanizmów wymuszających sprawność postępowania we właściwej sprawie w rozumieniu art. 45 Konstytucji. W tym sensie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. Prawo do sądu służy nie w sprawie w przedmiocie przewlekłości postępowania, ale w sprawie, w której doszło do przewlekłości postępowania, a skarga na przewlekłość postępowania jest jedynie procesowym mechanizmem wymuszenia pełnej realizacji tego prawa (wymóg rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest, jak zaznaczono wyżej, tylko jednym z elementów szerszego, ogólniejszego prawa do sądu)”. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym, stosownie do art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Sąd Najwyższy dodał ponadto, że ewentualne przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej w razie uwzględnienia skargi ma jedynie charakter wstępnej i tymczasowej rekompensaty, w ramach której nie jest realizowane wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji prawo jednostki do wynagrodzenia szkody, jaka została jej wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Odnosząc się do kwestii zaskarżalności postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość, Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że gwarancja ta koliduje jednak z prawem jednostki do zakończenia bez zwłoki głównej sprawy co do istoty. Mając na uwadze, że skarga realizuje interes publiczny związany z przyspieszeniem postępowania, „[m]ożliwość przedłużenia postępowania ze skargi o rozpatrzenie jej w kolejnej instancji koliduje z istotą tego środka. Postępowanie ze skargi, aby mogło spełniać swe zadania musi być przeprowadzone szybko i skutecznie. Wartość, jaką jest sprawność tego postępowania i jego szybkość ma charakter dominujący i musi decydować także o jego modelu”. Skoro skarga ma na celu natychmiastowe usprawnienie procesu toczącego się w sprawie głównej, to osiągnięcie tego celu zostałyby zniweczone lub znacznie ograniczone, gdyby postępowanie w przedmiocie przewlekłości przebiegało w dwóch instancjach. W konsekwencji model jednoinstancyjnego postępowania nie godzi w słuszny interes jednostki, ale jest z nim zgodny.

Z kolei w postanowieniu z 21 lipca 2006 r., sygn. akt III CZ 42/06 (Biuletyn SN nr 1/2007, poz. 16), Sąd Najwyższy odniósł się do poglądu wyrażonego przez ten sąd w uchwale z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt III SPZP 1/05, stwierdzając, że jest to pogląd odosobniony, sztuczny i nieprzekonujący. „Nie sposób zaprzeczyć, że zarzut «przewlekłości» sformułowany w skardze dotyczy już toczącego się postępowania; skarga stanowi doraźną interwencję, która ma przeciwdziałać przewlekłości toczącego się postępowania. Chodzi o wymuszanie sprawnego biegu procesowego sprawy, czemu służy nie tylko stwierdzenie przewlekłości, lecz możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3 ustawy). Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania jest tylko jednym ze środków prawnych – obok skargi w ramach nadzoru administracyjnego i odszkodowania po prawomocnym zakończeniu sprawy – których celem jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania. Taki model skargi na przewlekłość istotnie pozwala określić postępowanie wywołane jej wniesieniem jako *sui generis* postępowanie sądowe o charakterze nadzorczym”.

Stanowisko, wedle którego postępowanie wywołane skargą na przewlekłość ma charakter wypadkowy (incydentalny), prowadzone jest w ramach postępowania co do istoty sprawy i nie stanowi nowej, samodzielnej sprawy, natomiast jest *sui generis* postępowaniem sądowym o charakterze nadzorczym, Sąd Najwyższy przyjął także w postanowieniach z: 17 sierpnia 2005 r., sygn. akt I CNP 3/05 (OSNC nr 2/2006, poz. 39); 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt V CNP 7/05 (Lex nr 369421); 15 grudnia 2005 r., sygn. akt I KZP 44/05 (OSNKW nr 1/2006, poz. 6); 27 stycznia 2006 r., sygn. akt II CNP 9/06 (Lex nr 191245); 12 października 2007 r., sygn. akt I CNP 57/07 (Lex nr 457737); 23 października 2014 r., sygn. akt III SO 2/14 (Lex nr 1532991).

Podsumowując powyższą analizę orzecznictwa Sądu Najwyższego, Trybunał stwierdził, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zdecydowanie dominuje stanowisko, wedle którego postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest postępowaniem wypadkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy.

4.4. Charakter prawny postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania był również przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa.

Z jednej strony w literaturze wskazuje się, że postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania ma charakter pochodny i incydentalny względem postępowania głównego, niemniej w sensie prawnoprosesowym ma charakter postępowania odrębnego (por. P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010, teza 30 do art. 1). Ze względu na odmienny przedmiot postępowania w przedmiocie przewlekłości w stosunku do postępowania głównego oraz inne strony postępowania, postępowaniu ze skargi na przewlekłość powinien być przypisany charakter postępowania odrębnego, a nie incydentalnego dla sprawy, na tle której zgłoszono skargę (por. M. Romańska, [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, red. M. Romańska, Warszawa 2012, s. 156).

Z drugiej strony w literaturze można odnaleźć pogląd, wedle którego postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter incydentalny. Postępowanie to nie ma samodzielnego przedmiotu, gdyż jest elementem postępowania co do istoty sprawy, jego celem zaś nie jest rozpoznanie „nowej sprawy”. Skarga na przewlekłość jest uważana za quasi-zażalenie (por. W. Jasiński, *Zaskarżalność rozstrzygnięć w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania karnego*, „Państwo i

Prawo” nr 6/2010, s. 71; E. Olędzka, *Orzeczenia w postępowaniach wywołanych wniesieniem skargi na naruszenie prawa strony na rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w polskim postępowaniu cywilnym*, „Monitor Prawniczy” nr 6/2011, s. 313-315; J. Skorupka, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*, Warszawa 2010, teza 33 do art. 1). Niemniej podkreśla się, że nie jest to klasyczne postępowanie incydentalne, ponieważ nie rozstrzyga kwestii proceduralnej warunkującej i wpływającej na postępowanie główne (por. M. Romańska, [w:] *Pozainstancyjne...*, s. 157).

W literaturze stawiana jest ponadto teza, że do postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość nie stosuje się przepisów Konstytucji, przyznających prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz przewidujących dwuinstancyjność postępowania (por. E. Olędzka, *Orzeczenia...*, s. 314). Wskazuje się, że za jednoinstancyjnością analizowanego postępowania przemawia to, iż jest to postępowanie, które toczy się w drugiej instancji, a sama skarga jest quasi-zażaleniem (por. W. Jasiński, *Zaskarżalność...*, s. 76).

5. Ocena zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

5.1. W ocenie skarżących art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji, nie przewiduje bowiem dwuinstancyjnego postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania. Skarżący podnieśli, że postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest postępowaniem sądowym w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji, przepis ten ma zastosowanie do postępowań wpadkowych, Konstytucja zaś nie przewiduje żadnych odstępstw od zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Skarżący zajęli stanowisko, że jest to postępowanie wpadkowe w tym sensie, że jest ono prowadzone w toku postępowania co do istoty sprawy. W ramach tego postępowania rozstrzyga się jednak o kwestiach merytorycznych, dotyczących praw i obowiązków stron „stosunku sądowego”, powstałego między stroną postępowania a Skarbem Państwa, reprezentowanym przez właściwy sąd. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za przewlekłość postępowania ma charakter deliktowy, orzeczenie zapadłe w sprawie ma charakter rozstrzygnięcia co do istoty sprawy i wiąże sąd w odrębnym postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za przewlekłość postępowania.

5.2. Trybunał przypomina, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji, ma zastosowanie do wszystkich postępowań sądowych, w których sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, czyli orzeka o prawach i wolnościach konstytucyjnych. Dla uznania określonego postępowania za postępowanie sądowe w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji nie ma znaczenia kwalifikacja tego postępowania jako głównego lub incydentalnego (wypadkowego). Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego znajduje zastosowanie do wszystkich postępowań sądowych, zarówno głównych, jak i wypadkowych, o ile sąd działania w nich jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji.

Zatem dla oceny zgodności art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 176 ust. 1 Konstytucji istotne jest ustalenie, czy w toku postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, orzekając o prawach i wolnościach konstytucyjnych

jednostki.

5.3. Trybunał oceniając, czy w toku postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje odrębną sprawę w rozumieniu Konstytucji, orzekając o prawach i wolnościach konstytucyjnych jednostki, zwrócił uwagę na poniższe okoliczności.

Po pierwsze, wolą ustawodawcy było stworzenie na gruncie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania mechanizmu prawnego, w ramach którego obywatel mógłby w szybki sposób skutecznie „wymusić” rozpoznanie sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie miało być traktowane jako postępowanie autonomiczne, ale wpadkowe w ramach postępowania głównego, jego przedmiotem zaś nie miało być rozpoznanie nowej, samodzielnej sprawy. Dodatkowo projektodawca podkreślił, że strona, która poniosła szkodę na skutek przewlekłego rozpoznania sprawy, będzie mogła dochodzić naprawienia szkody na ogólnych zasadach prawa cywilnego, także po prawomocnym zakończeniu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, niemniej w odrębnym postępowaniu.

Po drugie, skarga na przewlekłość postępowania została wprowadzona do polskiego porządku prawnego jako realizacja wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), który wskazał na konieczność istnienia w prawie krajowym środka prawnego przeciwko naruszeniu prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Z wyroku ETPC z 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96 – wyrok pochodzi z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int) wynika jednak, że istotą orzeczenia ETPC było wskazanie na konieczność istnienia w prawie krajowym skutecznego środka odwoławczego kwestionującego długość postępowania, „zażalenia na długość postępowania”, a nie inicjowanie nowego, odrębnego postępowania sądowego (pkt 146-160; por. także P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga...*, teza 37 do art. 12).

Po trzecie, celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwdziałanie aktualnie trwającej przewlekłości postępowania i „wymuszenie” rozpoznania toczącej się sprawy przez sąd lub prokuratora w rozsądnym terminie. Z tego względu skargę wnosi się jedynie w toku postępowania w sprawie (por. art. 5 ust. 1 u.s.p.p.). W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że skarga na przewlekłość postępowania stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą niezasadnie przedłużającemu się postępowaniu sądowemu, a zatem przyspieszenie toczącego się postępowania. Jej funkcją jest przede wszystkim nadanie toczącej się sprawie odpowiedniego biegu i przeciwdziałanie przewlekłości w czasie trwania postępowania, czyli spowodowanie podjęcia przez organ prowadzący postępowanie działań zapewniających postępowaniu wymaganą sprawność. Skarga ma służyć dyscyplinowaniu czynności podejmowanych na danym etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie. Spełnia ona swoją rolę jedynie wówczas, gdy zostanie wniesiona w toku postępowania (por. postanowienia SN z: 12 maja 2005 r., sygn. akt III SPP 76/05, OSNP nr 21/2005, poz. 345; 9 września 2011 r., sygn. akt III SPP 20/11, Lex nr 1106753 i 27 marca 2012 r., sygn. akt III SPP 8/12, Lex nr 1171299 oraz postanowienia NSA z: 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OPP 31/10; 14 stycznia 2011 r., sygn. akt I OPP 69/10 i I OPP 70/10; 11 marca 2011 r., sygn. akt II OPP 7/11; 1 lipca 2011 r., sygn. akt II OPP 23/11; 21 lipca 2011 r., sygn. akt I OPP 50/11; 21 października 2011 r., sygn. akt I OPP 75/11; 12 września 2014 r., sygn. akt II FPP 9/14 – wszystkie postanowienia NSA pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl; C.P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania – zagadnienia proceduralne*, „Ius Novum” nr 2/2010, s. 143; P. Górecki, S.

Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga...*, teza 37 do art. 2 i teza 5 do art. 12). „Celem skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest stwierdzenie przewlekłości, jaka wystąpiła w zakończonym już postępowaniu sądowym, lecz spowodowanie podjęcia przez sąd, przed którym postępowanie w sprawie jeszcze się toczy i jest dotknięte przewlekłością, działań zapobiegających dalszej przewlekłości postępowania. Oznacza to, że może ona być wniesiona jedynie w czasie toczącego się postępowania sądowego” (postanowienie SN z 7 czerwca 2006 r., sygn. akt III CSP 1/06, Lex nr 347333; por. także postanowienie NSA z 15 marca 2011 r., sygn. akt II FPP 2/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na powyższy cel postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania wskazuje również treść orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania. Sąd bowiem w orzeczeniu, na żądanie skarżącego lub z urzędu, „zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne” (art. 12 ust. 3 u.s.p.p.).

Po czwarte, Trybunał zwraca uwagę na wpływ postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania na postępowanie główne co do istoty sprawy. Jeżeli celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwdziałanie aktualnie trwającej przewlekłości postępowania i „wymuszenie” rozpoznania toczącej się sprawy w rozsądnym terminie, to procedura rozpoznania skargi winna doprowadzić do jak najszybszego nadania sprawie odpowiedniego biegu, samo zaś postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania nie powinno stanowić dodatkowego czynnika przedłużającego postępowanie w sprawie głównej. W celu maksymalnego skrócenia czasu rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania ustawodawca wskazał, że sąd wydaje orzeczenie w terminie dwóch miesięcy od daty złożenia skargi (por. art. 11 u.s.p.p.).

Po piąte, przedmiotem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jest ocena przez sąd, czy w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie prawa strony tego postępowania do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ma to miejsce wówczas, gdy postępowanie w danej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy (por. art. 2 ust. 1 u.s.p.p.). W celu stwierdzenia przewlekłości postępowania sąd ocenia w szczególności terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd (prokuratora, komornika) w celu zakończenia sprawy, uwzględniając charakter sprawy, stopień jej faktycznej i prawnej zawilosci, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania (por. art. 2 ust. 2 u.s.p.p.). Przedmiotem postępowania jest tym samym ocena sposobu prowadzenia sprawy przez sąd lub prokuratora z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego i sprawnego toku postępowania, natomiast nie podlega merytorycznej ocenie ani sprawa, w toku której została złożona skarga na przewlekłość postępowania, ani decyzje podejmowane przez sąd (prokuratora, komornika) w toku postępowania (por. postanowienia SN z: 8 lipca 2005 r., sygn. akt III SPP 119/05, OSNP nr 9-10/2006, poz. 166; 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III SPP 10/08, Lex nr 511744; 22 listopada 2010 r., sygn. akt III SPP 22/10, Lex nr 694241 i 9 lutego 2011 r., sygn. akt III SPP 34/10, Lex nr 786814; C.P. Kłak, *Skarga...*, s. 151; P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga...*, teza 2 do art. 12). W konsekwencji, ze względu na przedmiot i cel postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania, sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania działa jako organ kontrolujący (nadzorujący) sprawność postępowania sądu (prokuratora, komornika) w określonej

sprawie. Dodatkowo, wynik postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie ma jakiegokolwiek wpływu na kierunek merytorycznego rozstrzygnięcia postępowania, którego toku skarga dotyczyła.

Po szóste, w przyjętym przez ustawodawcę modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania jego przedmiotem nie jest ocena, czy w wyniku przewlekłości postępowania doszło do wyrządzenia skarżącemu szkody, oraz przyznanie stosownego odszkodowania, a zatem realizacja przez stronę postępowania głównego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Celem postępowania jest przeciwdziałanie trwającej przewlekłości postępowania i nadanie sprawie odpowiedniego biegu, a nie zaspokajanie roszczeń majątkowych strony postępowania głównego wynikłych z przewlekłości postępowania (por. postanowienie NSA z 30 marca 2011 r., sygn. akt II GPP 2/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). W razie uwzględnienia skargi, czyli stwierdzenia przewlekłości postępowania, strona, której skargę uwzględniono, może dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika, niemniej wyłącznie w odrębnym postępowaniu (por. art. 15 ust. 1 u.s.p.p.). Możliwość dochodzenia odszkodowania na ogólnych zasadach prawa cywilnego z tytułu przewlekłości postępowania w odrębnym postępowaniu ma także strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość (por. art. 16 u.s.p.p.).

W wypadku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa lub komornika sumę pieniężną w wysokości od 2000 złotych do 20000 złotych (por. art. 12 ust. 4 u.s.p.p.). Niemniej powyższa suma pieniężna traktowana jest jedynie jako wstępne przyznanie pewnej kwoty zadośćuczynienia za powstałą krzywdę, strona zaś – w przyjętym przez ustawodawcę modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania – winna dochodzić właściwego odszkodowania lub zadośćuczynienia na drodze odrębnego postępowania cywilnego. Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy, „[p]ostępowanie ze skargi na przewlekłość nie jest samodzielnym postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia). Celem tego postępowania jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w trakcie jego trwania i ewentualne przyznanie «odpowiedniej sumy pieniężnej» jako wstępnej (tymczasowej) rekompensaty” (postanowienia SN z: 6 maja 2011 r., sygn. akt III SPP 5/11, Lex nr 848148 i 26 stycznia 2012 r., sygn. akt III SPP 42/11, Lex nr 1163961).

Pobocznym skutkiem rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania jest ustalenie jednej z przesłanek odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Stosownie do art. 417¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) dochodzenie naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, jeżeli obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, możliwe jest dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy stanowią inaczej. Postępowaniem tym jest procedura rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania. W konsekwencji postanowienie uwzględniające skargę na przewlekłość postępowania przesądza o niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji z uwagi na przewlekłość postępowania i wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie (art. 15 ust. 2 u.s.p.p.), natomiast postanowienie oddalające skargę na przewlekłość postępowania definitywnie uniemożliwia dochodzenie odszkodowania za szkodę związaną z zarzucaną przez stronę postępowania jego przewlekłością (por. wyrok

SA w Gdańsku z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I ACa 1136/10, POSAG nr 3/2011, s. 11-21), chyba że po wydaniu orzeczenia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych.

Trybunał zwrócił jednak uwagę, że uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania nie jest warunkiem koniecznym wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym za niewydanie orzeczenia lub decyzji, jeżeli obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, ponieważ art. 16 u.s.p.p. daje stronie postępowania, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania, możliwość dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, po jego prawomocnym zakończeniu. W konsekwencji okoliczność, czy w danym postępowaniu miała miejsce przewlekłość postępowania, może być poddana kontroli w innym postępowaniu niż w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania, natomiast przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w postaci niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji nie musi być stwierdzona w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania. Obowiązujące przepisy dają jednostce możliwość dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, związane w przewlekłością postępowania, a zatem możliwość realizacji prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji, bez potrzeby uprzedniego wszczęcia postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania. Dochodzenie odszkodowania za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, ze względu na przewlekłość postępowania, nie musi mieć charakteru dwuetapowego i nie musi być poprzedzone innym postępowaniem, mającym na celu stwierdzenie niezgodności z prawem, i tym samym wydaniem prejudykatu.

5.4. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że sąd w postępowaniu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania działa jako organ ochrony prawnej, który kontroluje sprawność procedowania przez organ prowadzący postępowanie główne oraz podejmuje działania w celu nadania sprawie właściwego biegu z punktu widzenia szybkości procedowania. Jednocześnie, mając na uwadze podstawowy przedmiot i cel postępowania w przedmiocie przewlekłości postępowania, orzekanie o skardze na przewlekłość postępowania nie stanowi rozpatrywania odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, ponieważ nie dochodzi do bezpośredniego merytorycznego orzekania o prawach i wolnościach jednostki.

W orzecznictwie Trybunału, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w literaturze, można odnaleźć pogląd, wedle którego sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest właśnie ustalenie, czy doszło do przewlekłości postępowania oraz czy przyczyną tej przewlekłości jest niezgodne z prawem działanie podmiotu wykonującego władztwo publiczne, a w konsekwencji zbadanie i ocena tego, czy sąd prawidłowo realizuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Konsekwencją rozpoznania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest również wydanie postanowienia, które ma wpływ na realizację przez jednostkę prawa podmiotowego określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał w niniejszym składzie nie podziela powyższego poglądu. Orzekając o przewlekłości postępowania, sąd nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach materialnoprawnych jednostki, ale o konieczności usunięcia barier ograniczających wykonywanie konstytucyjnego prawa do sądu, którego elementem jest rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Rozstrzygnięcie to ma charakter „służebny” wobec

postępowania merytorycznego i ma na celu umożliwienie jego sprawnego prowadzenia oraz – w rezultacie – uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy głównej w rozsądnym terminie. Z tego względu orzekanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie jest samo w sobie sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale jedynie jedną z czynności podejmowanych w ramach rozpoznawania takiej sprawy.

Ponadto, stwierdzenie przewlekłości postępowania jest tylko ustaleniem jednej z wielu przesłanek odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Mając dodatkowo na uwadze, że przesłanka ta może być ustalona w toku odrębnego postępowania, w ramach którego sąd będzie orzekał bezpośrednio o realizacji przez jednostkę prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji, powiązanie orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania ze stwierdzeniem tej przesłanki odpowiedzialności cywilnej władzy publicznej nie jest wystarczające do uznania postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania za rozpatrywanie odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji.

5.5. Trybunał zwrócił uwagę na wyrok pilotażowy ETPC z 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11 – wyrok pochodzi z bazy orzeczeń ETPC HUDOC, hudoc.echr.coe.int), w którym ETPC wskazał na istotne problemy związane z funkcjonowaniem skargi na przewlekłość postępowania. W ocenie ETPC istnieją dwie zasadnicze przyczyny, wynikające z analizy orzecznictwa polskich sądów w kwestii przewlekłości postępowania, które powodują niewystarczającą skuteczność skargi na przewlekłość postępowania. Po pierwsze, polskie sądy mają dokonywać oceny długości postępowania pod kątem jego przewlekłości niezgodnie z orzecznictwem ETPC, w szczególności ocena ta ma mieć zbyt fragmentaryczny charakter. Po drugie, efektem fragmentarycznej oceny postępowań pod kątem ich przewlekłości mają być zbyt niskie kwoty sumy pieniężnej, przyznawanej przez polskie sądy stronom w razie uwzględnienia ich skargi na przewlekłość postępowania (por. pkt 211 i n.).

Trybunał dostrzega wagę problemów poruszonych przez ETPC, dotyczących efektywności skargi na przewlekłość postępowania. Niemniej Trybunał pragnie podkreślić, że ze względu na zakres zaskarżenia oraz kognicję Trybunału przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu nie była i nie mogła być ani analiza – w perspektywie Konstytucji i argumentów przedstawionych przez ETPC – takiego modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania przyjętego przez polskiego ustawodawcę, w którym naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania winno następować głównie w odrębnym postępowaniu cywilnym, ani ocena praktyki polskich sądów w zakresie sposobu oceny przesłanek przewlekłości postępowania oraz wysokości zasądzonych na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.p.p. kwot pieniężnych.

5.6. Wobec powyższego Trybunał uznał, że w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania sąd działa jako organ ochrony prawnej, rozpatrywanie skargi zaś nie jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji. W konsekwencji art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi niewłaściwy wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W związku z tym Trybunał orzekł, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

6.1. Skarżący podnieśli, że uprawnienie do złożenia środka zaskarżenia od postanowienia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania wynika z art. 78 Konstytucji, który jest dopełnieniem ogólnego prawa jednostki do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie uznali oni, że nie ma żadnych przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby ograniczenie prawa strony do zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania, ograniczenie takie zaś stanowiłoby rażące naruszenie art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W szczególności uzasadnienia ograniczenia prawa do złożenia zażalenia nie można wywodzić z postulatu szybkości tego postępowania.

6.2. Jak już to zostało wyżej przedstawione, z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że elementem prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest m.in. zasada sprawiedliwości proceduralnej, której istotnym aspektem jest prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażone *expressis verbis* w art. 78 Konstytucji. Zasada sprawiedliwości proceduralnej odnosi się do całego postępowania w sprawie i swoim zakresem zastosowania obejmuje także wszelkie postępowania wpałkowe, incydentalne lub nadzorcze, które pełnią „służebną” rolę względem postępowania głównego co do istoty sprawy, nawet gdy ich przedmiotem nie jest odrębna sprawa w rozumieniu Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał uznał, że gwarancjami wynikającymi z zasady sprawiedliwości proceduralnej objęte jest również postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania. Mimo że jego przedmiotem nie jest odrębna sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, postępowanie to jest funkcjonalnie powiązane z postępowaniem co do istoty sprawy, ma bowiem za zadanie zapewnienie jego sprawnego biegu i rozpoznanie sprawy głównej bez nieuzasadnionej zwłoki. Z tego względu postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania objęte jest gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał przypomina, że kwestię zaskarżalności orzeczeń sądowych należy odróżnić od problematyki instancyjności. Art. 176 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby postępowania sądowe, w których sąd rozstrzyga sprawę w rozumieniu Konstytucji, były co najmniej dwuinstancyjne, czyli aby od orzeczenia sądu pierwszej instancji przysługiwał środek zaskarżenia rozpoznawany przez sąd stojący wyżej w hierarchii. Rozpoznanie przez sąd sprawy w rozumieniu Konstytucji wymaga bowiem wyższego poziomu gwarancji realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej, a zatem przestrzegania zarówno zasady zaskarżalności, jak i instancyjności. Z kolei z art. 78 Konstytucji wynika jedynie zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, a zatem konieczność wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego weryfikację orzeczenia lub decyzji przez innych podmiot niż ten, który decydował po raz pierwszy, niemniej bez obowiązku stworzenia przez ustawodawcę toku instancji (por. wyroki TK z: 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09 i 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13).

6.3. Trybunał zwraca uwagę, że zarówno prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i jeden z jego aspektów w postaci prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wskazanego w art. 78 Konstytucji, nie są prawami absolutnymi i mogą podlegać ograniczeniom.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji może być limitowane, a pewne obostrzenia są nawet immanentnym elementem

korzystania z tego prawa. Zwracał uwagę, że „samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego etc.) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa. Te powszechnie przyjęte i ogólnie stosowane we wszystkich rodzajach postępowania formalne rygory proceduralne wyznaczają więc bardzo wyraźnie granice, w jakich może być realizowane prawo do sądu, a jednocześnie tworzą punkt odniesienia przy ocenie tych formalnych restrykcji, które sięgają dalej i wyznaczają węższe pole, w jakim może dokonywać się ochrona sądowa określonego prawa. Powszechnie obowiązujące zasady postępowania tworzą więc model, który należy mieć na uwadze przy ocenie, czy realizacja prawa do sądu nie doznaje w odniesieniu do konkretnej kategorii praw nadmiernych ograniczeń, których nie można by uzasadnić w płaszczyźnie art. 31 ust. 3 konstytucji. Zasadność wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego (np. w zakresie terminów czy zakresu postępowania dowodowego) odmiennie niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 konstytucji” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; por. także wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13).

Z kolei z brzmienia art. 78 Konstytucji wprost wynika, że od zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji mogą istnieć wyjątki, które określa ustawa. Niemniej wyjątki te muszą być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiłyby pozbawienie strony postępowania możliwości wniesienia środka odwoławczego oraz w sposób jasny i przekonujący uzasadniałyby odstępstwo od zasady sformułowanej w art. 78 Konstytucji (por. wyroki TK z: 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05 i 14 października 2010 r., sygn. K 17/07).

W analizowanej sprawie wymóg formalny, w postaci ustanowienia wyjątku od zasady zaskarżalności postanowień w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania w ustawie, został spełniony. Analizy wymaga jednak, czy wyjątek ten jest podyktowany szczególnymi okolicznościami, uzasadniającymi odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji.

6.4. Trybunał zwraca uwagę, że konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania, w szczególności przedmiot postępowania, strukturę i charakter organów podejmujących rozstrzygnięcie oraz konsekwencje oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych (por. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99).

W związku z tym Trybunał podkreślał już, że ustawa o skardze na przewlekłość postępowania ma na celu zagwarantowanie sprawności tego postępowania, a tym samym urzeczywistnienie interesu publicznego, którego przesłanką są zarówno „bezpieczeństwo i porządek publiczny”, jak i „prawa i wolności innych osób”, wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07). Podstawowym celem skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwdziałanie aktualnie trwającej przewlekłości postępowania co do istoty sprawy i jak najszybsze „wymuszenie” rozpoznania toczącej się sprawy w rozsądnym terminie.

Dopuszczenie możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania prowadziłoby w sposób konieczny do wydłużenia tego postępowania, a w konsekwencji także postępowania co do istoty sprawy. Skoro ustawa o

skardze na przewlekłość postępowania ma służyć zapewnieniu sprawności i szybkości postępowań sądowych, a zatem zapewniać realizację konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, to nie może kreować mechanizmu zmniejszającego jej własną skuteczność (por. wyrok TK z 14 października 2010 r., sygn. K 17/07). W konsekwencji rezygnacja przez ustawodawcę ze środków zaskarżenia od orzeczeń w przedmiocie przewlekłości postępowania nie godzi w prawa i interesy stron postępowania głównego, ale służy realizacji przysługującego im prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Dodatkowo Trybunał zwrócił uwagę, że orzeczenia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania wydaje zawsze sąd, czyli niezależny i niezawisły organ, także wówczas, gdy skarga dotyczy działania lub bezczynności prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze lub komornika. Sądem właściwym do rozpoznania skargi jest co do zasady sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie (por. art. 4 u.s.p.p.), a zatem sąd będący wyżej w hierarchii, skarga zaś rozpoznawana jest w składzie trzech sędziów zawodowych (por. art. 8 ust. 1 u.s.p.p.). Rozwiązania te stanowią gwarancję właściwej merytorycznej oceny przez sąd orzekający skargi na przewlekłość postępowania.

6.5. Wobec powyższego Trybunał uznał, że brak możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania jest racjonalnym ograniczeniem prawa do sądu i prawa do zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz służy zapewnieniu realizacji konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

W związku z tym Trybunał orzekł, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. jest zgodny art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.